




3 1761 11708929 2





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089292>



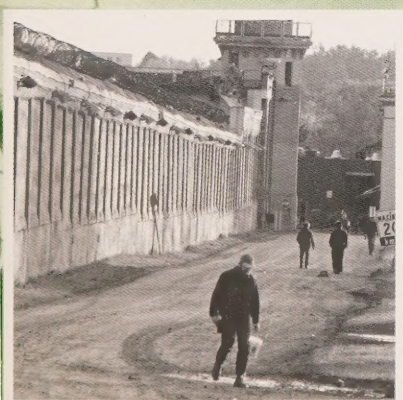
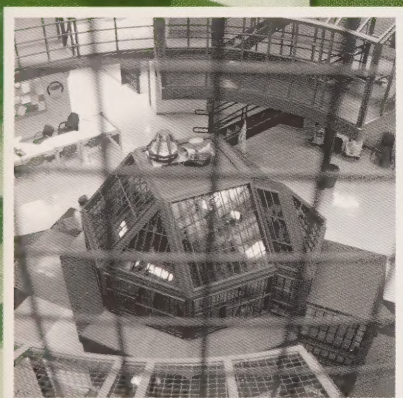
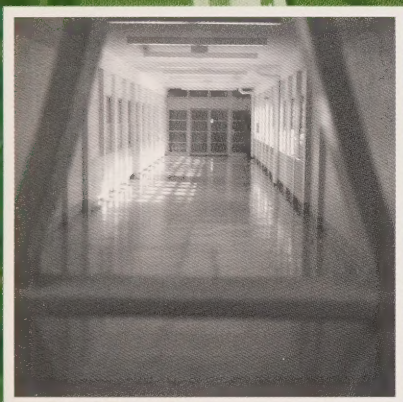


The Correctional Investigator  
Canada

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

Gov't Publications

CA1  
SG 20  
- A56 (6)



# Annual Report of the Office of the Correctional Investigator 2007-2008

Canada





The Correctional Investigator  
Canada

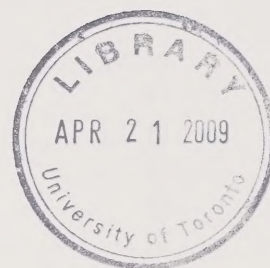
L'Enquêteur correctionnel  
Canada

P.O. Box 3121  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

C.P. 3121  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4

June 26, 2008

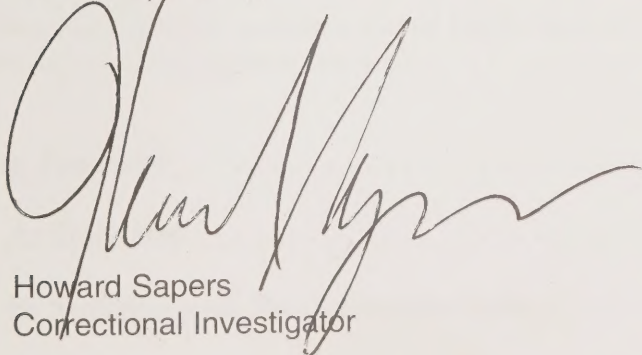
The Honourable Stockwell Day  
Minister of Public Safety  
House of Commons  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario



Dear Minister,

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege to submit to you the 35<sup>th</sup> Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,



Howard Sapers  
Correctional Investigator

Canada





**WARNING**  
Stay Clear When  
Gate Is In Motion





## CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE

This year marks the 35<sup>th</sup> anniversary of the Office of the Correctional Investigator (OCI). This milestone provides me with a great opportunity to reflect upon the contribution of this important public Office and to celebrate its many accomplishments. The creation of *any* ombudsman office is a cause for celebration. Ombudsman offices strengthen a society's commitment to democratic values by establishing an independent oversight body to publicly report on the way a government carries out its responsibilities. The ombudsman office is a valuable vehicle for individual citizens to voice their concerns about how the government acts—or fails to act. The creation of an effective ombudsman office is an important sign of the health and confidence of a democracy, and any government that establishes such a vehicle to scrutinize its own actions clearly appreciates the role of independent oversight.

The creation of an ombudsman office *specifically responsible for addressing prisoners' complaints* is, in my opinion, an even greater cause for celebration. It is a recognition that even those who have committed serious crimes must have access to an independent avenue of redress to voice their concerns and ensure

*The creation of any ombudsman office is a cause for celebration. Ombudsman offices strengthen a society's commitment to democratic values by establishing an independent oversight body to publicly report on the way a government carries out its responsibilities.*

that they are subject to fair and humane treatment while in the care and custody of government officials. Through respecting the human rights of prisoners, a society conveys a strong message that everyone—regardless of their circumstances, race, social status, gender or religion—is to be treated lawfully, with respect and dignity.

By their nature, penitentiary systems are largely closed to the public eye and operate behind closed doors. Historically, there can be no doubt that this operating reality has on occasion masked unfairness, inequity and even brutality from public view. Openness, transparency and accountability in corrections are thus fundamental objectives to ensure that the rule of law prevails behind prison walls. The Office of the Correctional Investigator has contributed significantly

to those three objectives in the last 35 years. Other factors have also positively affected the evolution of federal corrections and human rights of offenders, including litigation, royal commissions of inquiry, reviews by parliamentary committees and the presence of a dedicated NGO sector, to name a few. Moreover, the leadership and specific initiatives of the Correctional Service of Canada (CSC) and the ministers responsible for the CSC have also resulted in positive gains. Notwithstanding, I will mark our 35<sup>th</sup> anniversary by focusing on the *unique* contribution of the Office and its working relationship with the Correctional Service of Canada.

Looking back 35 years has been an informative and important exercise. Much progress has taken place not only in the Office of the Correctional Investigator itself but also, more importantly, in the agency subject to its oversight—the Correctional Service of Canada. With many challenges over the years, the Correctional Service has progressed to become a modern correctional system that continues to be committed to high professional standards and its twin goals of effective corrections and public safety. I am proud that this Office has contributed to its success by promoting accountability and fairness.

*In the last 35 years, the Office has examined more than 140,000 offender inquiries and complaints. That is perhaps the most telling accomplishment of this small and dedicated agency.*

As for the Office, its story is one of tenacity and determination, as it worked to keep up with increasing demands for its ombudsman services and to fulfill its strong commitment to remain accessible and responsive to its clientele. This story is also one of perseverance in sustaining the integrity of its core mandate to address offender concerns, which at times has been difficult and unpopular. In the last 35 years, the Office has examined more than 140,000 offender inquiries and complaints. That is perhaps the most telling accomplishment of this small and dedicated agency.

As I reviewed the 35-year history of the Office, I was struck by the common themes that emerged in annual reports. Interestingly, the themes resonate very well in this era of renewed government accountability:

- Ombudsman offices need to be independent. Independence from both the agency subject to its oversight and the minister responsible for that agency is a fundamental component of an effective ombudsman office.
- Harsh conditions and treatment of prisoners, as well as the denial of access to effective internal and external complaint mechanisms, can lead to violence. Introducing effective complaint mechanisms can alleviate tensions and reduce violence in prison.
- Correctional culture is strong and difficult to change. Outside intervention is often not embraced, but it is necessary to make significant progress.
- At times, the Office has made important recommendations that the Correctional Service has not implemented until the courts, royal commissions of inquiry or other oversight agencies, such as the Canadian Human Rights Commission, have required the CSC to do so.

- Some issues raised decades ago remain central concerns for the OCI.
- Independent oversight and external decision-making are essential in instances where prisoners' fundamental rights are at stake—for example, in disciplinary and segregation decisions.
- Segregation, formally known as dissociation—the harshest condition of confinement in a penitentiary—has often played a significant role in high-profile incidents.
- The Correctional Service has been inconsistent in applying lessons learned from serious incidents, including deaths in custody, and ensuring that corrective action is implemented across the country and over time.

It is my hope that this 35-year review will stimulate a dialogue not only between this Office and the Correctional Service, but also among all those concerned about corrections and public safety in Canadian society. It is also my expectation that we can learn from this rich history and move forward without repeating mistakes. Following the 35 years of history of the OCI, this year's annual report will again address issues of offender concern related to the Correctional Service's five key priorities.

Howard Sapers  
Correctional Investigator





# LOOKING BACK



Historically, prison ombudsman offices have been created as a direct result of well-publicized serious human rights violations and as a way to address the chronic inability of internal prison complaint and grievance mechanisms to fairly and effectively respond to offenders' complaints. Canada is no exception in this regard.

In 1971, Kingston Penitentiary experienced one of the bloodiest prison riots in Canada's history. Five correctional officers were taken hostage and some prisoners were brutally tortured. Two of the prisoners died, 13 others were seriously injured and part of Kingston Penitentiary was destroyed. Following the riot, many of the inmates implicated in the disturbance were transferred to Millhaven Penitentiary. Subsequently, correctional staff at Millhaven Penitentiary assaulted 86 offenders involved in the riots, causing injuries of various degrees. A royal commission of inquiry, chaired by Justice J.W. Swackhamer, was appointed to examine these tragic events.

Justice Swackhamer described the harsh conditions of confinement and the very punitive regime of Kingston Penitentiary at the time as "repressive and dehumanizing". Inmates were obliged to spend at least 16 hours a day locked in virtual isolation in their cells, and they were subject to restrictive prison rules and harsh disciplinary sanctions for any rule violation. Justice Swackhamer remarked that in this environment "...boredom and a sense of helplessness and hopelessness were inevitable. The result was a furious sense of discontent and the breeding of violent and anti-social inclinations".<sup>1</sup> Justice Swackhamer further concluded that "...there is no doubt that such conditions played a large part in the prison disturbances of 1971; in a sense, the depressing and dehumanizing life of the institution was the soil within which the violent seed was planted and grew".<sup>2</sup>

In recommending an external avenue of redress, Justice Swackhamer made the following observation:

Grievances of all types are bound to exist among the prison population. Whether those grievances are justified or not, they require to be dealt with so that the order and morale of the institution may be maintained. At present, we heard that such grievances can only be resolved, if at all, when the inmate submits them to the administration. It is clear that the inmate frustrations are created and thrive because the inmates' only avenue of complaint is to the very administration which is frequently the source of its dissatisfaction. It is perfectly evident that at Kingston Penitentiary the total absence of any formula by which such matters could be effectively aired was a factor in the disturbance itself.<sup>3</sup>

## The Early Years of the Office

The Office of the Correctional Investigator was established in 1973 pursuant to Part II of the *Inquiries Act*, in response to Justice Swackhamer's sweeping recommendations for strengthening the accountability and oversight of the federal correctional system. On June 1, 1973, Ms. Inger Hansen was appointed as the first Correctional Investigator by the then-Solicitor General, the Honourable Warren Allmand. In the Office's first annual report, for 1973/74, Ms. Hansen took the opportunity to discuss her views about the new Office. She noted that the Office was not established "...by special legislation, but under the *Inquiries Act* to provide an opportunity to assess the terms of reference and to allow the government to evaluate the effectiveness of the office before it became encased in rigid legislation".<sup>4</sup> She endorsed the initial approach, but clearly expected the Office's mandate to be entrenched in legislation

1. Canada, *Report of the Commission of Inquiry into Certain Disturbances at Kingston Penitentiaries during April 1971* (1972) at 57 (Chair: Justice Swackhamer).

2. *Ibid.* at 56.

3. *Ibid.* at 67.

4. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1973/74* at 2.

quickly—something that only happened 19 years later. She was also critical of her reporting relationship to the Solicitor General, the Minister responsible for the Canadian Penitentiary Service, as it was then known. She thought reporting directly to Parliament would enhance the credibility of the new prison watchdog. In its first year of operation, the small Office of five full-time employees received an unexpected 782 offender complaints, none of which were, in the opinion of Ms. Hansen, frivolous.<sup>5</sup>

Many of her initial 10 recommendations would eventually be adopted. For example, independent chairpersons (ICPs) from outside the penitentiaries were appointed in 1976 to adjudicate serious disciplinary matters. Before ICPs were introduced, wardens or employees of the Canadian Penitentiary Service made all disciplinary decisions against offenders. The implementation of ICPs was attributed to the 1976 recommendations of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, chaired by Justice Mark MacGuigan. However, it is important to note that, three years earlier, the OCI had recommended the appointment of persons “...whose only duty would be to preside over disciplinary hearings to make findings of guilt or innocence of inmates who have been charged with flagrant or serious offences”.<sup>6</sup>

The Canadian Penitentiaries Service also acted on an OCI recommendation related to the Service’s use of dissociation (also known as segregation or isolation). At the time, inmates could spend months in dissociation as punishment for rule transgressions. In most cases, the inmates would spend 23-and-a-half hours per day in a small cell. The cell would contain a single bed and a toilet (a hole in the floor in some punitive dissociation cells). A naked light bulb, left on 24 hours a day, would hang from the ceiling. In response to the Office’s recommendation to review the practice of dissociation, the Vantour Report on Dissociation (1975) paved the way for eventual reforms, including the establishment of institutional Segregation Review Boards, which regularly review each offender placement in segregation.<sup>7</sup>

Some of Ms. Hansen’s recommendations were not adopted. Her concerns, initially raised 35 years ago, unfortunately still ring true today. For example, Ms. Hansen was concerned about the timeliness of the internal inmate complaint and grievance system, and reported that some inmates considered the grievance procedure “useless”.<sup>8</sup> She noted that an effective internal grievance system would alleviate pressure on OCI operations.

*In most cases, the inmates would spend 23-and-a-half hours per day in a small cell. The cell would contain a single bed and a toilet (a hole in the floor in some punitive dissociation cells). A naked light bulb, left on 24 hours a day, would hang from the ceiling.*

During its first years of operation, the Office began developing complaint procedures to improve accessibility, timeliness and effectiveness. In its second year of operation, the Office received 988 complaints. With a small staff, the Office was unable to meet the demand. Ms. Hansen stated:

We still fall short of our goal of prompt, personal attention to all complaints. It is hoped that close attention to priorities and efficiency of the office procedures will eventually resolve this.<sup>9</sup>

At the time, the Office reported good cooperation with the Canadian Penitentiary Service and stated that “...in most cases, administrators are receptive to our representations”.<sup>10</sup> The Office also started to highlight systemic issues that required the Canadian Penitentiary Service’s close attention. The internal grievance procedures remained front and centre, but the OCI started to document other issues in detail, such as use-of-force policy and practice, access to medical services, involuntary transfers, denial of temporary absences, and disciplinary measures such as restrictive diets as punishment.

5. *Ibid.* at 3.

6. *Ibid.* at 84.

7. Canada, *Report of the Study Group on Dissociation* (Ottawa: Canadian Penitentiary Service, 1975) (Chair: Jim Vantour).

8. *Ibid.* at 13.

9. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1974/75* at 5.

10. *Ibid.* at 4.

In its third year, the OCI clearly demonstrated its value following an incident at Millhaven Institution. The Correctional Investigator initiated an examination of the events leading up to the use of gas and force at Millhaven Institution on November 3, 1975. This investigation included 22 days of in camera hearings beginning on January 15, 1976. The incident involved the use of handcuffs and leg irons in a “cruel and possibly dangerous manner”; the unauthorized, unnecessary and potentially dangerous use of gas without proper armoured recording; and the confinement of naked inmates in the dissociation unit without mattresses or bedding. Without the existence of the Office, this incident would likely have gone unnoticed as just “routine business” at that institution.<sup>11</sup>

For four years in a row, the OCI made recommendations regarding the unfair application of earned remission policy and law, which are no longer features of sentence administration in Canada. This fact is noteworthy because a recent report commissioned by the Minister of Public Safety proposed a return to a system similar to earned remission.<sup>12</sup> I urge the Government of Canada, before it proceeds any further with such a proposal, to carefully review the significant concerns that eventually led to the elimination of earned remission.

## The MacGuigan Report on Canada's Penitentiary System

In 1976, the Standing Committee on Justice and Legal Affairs asked a sub-committee, chaired by Justice MacGuigan, to conduct a comprehensive review of penitentiary system in Canada. The MacGuigan Report (1976) described the state of the Canadian Penitentiary Service at the time as follows:

Seven years of comparative peace in the Canadian Penitentiary System ended in 1970 with a series of upheavals (riots, strikes,

murders and hostage-taking) that grew in numbers and size with each passing year. By 1976 the prison explosions were almost constant; hardly a week would pass without another violent incident. The eruption and violence were born of anger, frustration and oppression within the tight and unnatural confines of prison over unresolved grievances, transfers, harassment and provocation described by both sides (staff and inmates in adversary attitudes) as “mind games”.<sup>13</sup>

The MacGuigan Report (1976) was a damning indictment of the failure of penitentiaries to either rehabilitate offenders or protect the public.<sup>14</sup> It described a correctional climate of severe violations of human rights, brutality and inhumane treatment. Its sweeping recommendations aimed to change the correctional philosophy of the day. It advocated the contemporary view that offenders are sent to prison *as* punishment and not *for* punishment, and promoted the development of a new correctional approach focused on rehabilitation through programming, treatment and vocational training.

The MacGuigan Report (1976) commented on the effectiveness of the internal grievance system and that of the OCI, and came to the following conclusion:

At present, the grievance procedure is so unwieldy and ineffective that it might well be creating more problems than it solves....If the grievance passes through all these channels (four complaint and grievance levels), the inmate may have to wait many months for a reply which, very often, leaves him no better satisfied than when he began. The inmate may also have recourse to the Correctional Investigator, but this channel too may take quite some time to report back to him, and even then the Correctional Investigator may only suggest solutions to the proper authorities.<sup>15</sup>

11. Mary Campbell, “Revolution and Counter-Revolution in Canadian Prisoners, Rights” (1998) 2 Can. Crim. L. Rev. at 300.

12. Canada, Correctional Service of Canada Review Panel, *A Roadmap to Strengthening Public Safety* (2007) (Chair: Mr. Rob Sampson) ([www.ps-sp.gc.ca](http://www.ps-sp.gc.ca)).

13. Canada, *Report of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada* (1976) at 5 (Chair: Justice MacGuigan).

14. Mary Campbell, “Revolution and Counter-Revolution in Canadian Prisoners, Rights” (1998) 2 Can. Crim. L. Rev. at 285.

15. Canada, *Report of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada* (1976) at 97 (Chair: Justice MacGuigan).

After acknowledging the creation of the Office was “a small response to a very large problem”,<sup>16</sup> the Report reaffirmed the value of the Office and suggested enhancing its reporting relationship:

We also point out that an ombudsman by any acceptable standard should report to Parliament. Independence, both in fact and in theory, is an essential condition of the office’s effectiveness.<sup>17</sup>

The MacGuigan Report was influential, and many of its recommendations would be implemented. They paved the way for a series of reforms, including a new focus on rehabilitation, and for more openness and accountability. Following this report, the government appointed independent chairpersons, as discussed previously; created an internal Inspector General; and established citizen advisory committees.

## Illegal Searches, Overcrowding and Other Issues

On October 1, 1977, a new Correctional Investigator was appointed. Mr. Ronald Stewart would remain as head of the OCI for the next 26 years. In the early years of his tenure, the Office again raised the issue of independence and its reporting relationship with the Minister. The *Annual Report 1977/78* explained the issue as follows:

No matter how properly the Correctional Investigator performs his task, there will always be complications under the present terms of reference. It is not so much whether there is actual direction by the Minister, but how the office is perceived by the inmates. If the office appears to be part of the Ministry it loses credibility and the task becomes more difficult.

I reiterate, no interference has been encountered and none is anticipated but the Ombudsman can only be effective if the office maintains a high level of credibility.<sup>18</sup>

During the following five years, the Office continued to struggle to respond to increasing demand for its services. The *Annual Report 1978/79* summarized the situation as follows:

Each year it is our goal to maintain the highest level of service possible. Geographical realities coupled with staff resources and increasing numbers of complaints are major factors having a bearing on the effectiveness of the office.<sup>19</sup>

The Office reported several accomplishments. Many of its recommendations were implemented by the Canadian Penitentiary Service, which became the Correctional Service of Canada in 1979.<sup>20</sup> The *Annual Report 1980/81* reported that dental services had improved significantly in response to an OCI recommendation. Other OCI recommendations were subsequently implemented following the involvement of courts or other oversight agencies. In one example, the Office denounced a troubling illegal practice at the Prison for Women in Kingston. Women were being indiscriminately subjected to internal body cavity searches where no reasonable grounds for such searches existed. The Office’s recommendation to stop that practice was finally implemented when a court ruled that the Correctional Service did not have the authority to conduct such searches without reasonable grounds. Finally, previous OCI recommendations on religious diets were also implemented, following the involvement of the Canadian Human Rights Commission.<sup>21</sup>

*The Office denounced a troubling illegal practice at the Prison for Women in Kingston. Women were being indiscriminately subjected to internal body cavity searches where no reasonable grounds for such searches existed. The Office’s recommendation to stop that practice was finally implemented.*

16. *Ibid.* at 98.

17. *Ibid.* at 99.

18. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1977/78* at 2.

19. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1978/79* at 13.

20. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1980/81* at 12.

21. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1981/82* at 14.

The Office raised concerns regarding the opening of two Special Handling Units (SHUs), the most secure maximum-security institutions in federal corrections. These units were opened in response to recommendations of the Vantour Report on Dissociation (1975). Shortly after these units opened, the Office identified the “potential for trouble”<sup>22</sup> they posed. To this day, the Office continues to question the need for separate institutions to manage difficult offenders who could safely be managed in existing maximum-security institutions.

Over the years, many of the Office’s recommendations to improve procedural fairness at the SHUs were nonetheless adopted. The Correctional Service implemented clear admission criteria, began providing written reasons for SHU transfers and offered offenders an opportunity to respond to SHU transfer recommendations. The lack of suitable programs and activities, as well as adequate mental health services, at the SHUs—originally noted in 1978—remain concerns for this Office to the present day.

With the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, Charter litigation enabled courts to affirm fundamental rights and entitlements of prisoners, and allowed for the development of detailed procedural safeguards. Interestingly, many OCI recommendations on the duty to act fairly would eventually find their way into court decisions.

On June 23, 1983, the Solicitor General requested that the Correctional Investigator conduct a full, independent and impartial investigation into allegations of mistreatment of certain inmates confined in the Archambault Institution, following a deadly incident that occurred at that penitentiary on July 25, 1982. The OCI held 37 days of in camera hearings, resulting in more than 7,000 pages of testimony and 98 exhibits. Thirty-one inmates, 109 correctional officers and 45 other witnesses testified.

During the incidents of July 25, 1982, three correctional officers were taken hostage in an escape attempt. In the end, three correctional officers died while five

were seriously injured. Some were stabbed to death, while others were beaten and tortured by inmates. Two inmates committed suicide during these tragic events. Early reports pointed to harsh conditions of confinement and inhumane treatment of offenders as contributing factors to the violence. The overriding purpose of the OCI investigation was to “...ascertain whether any allegations by inmates of mistreatment had any basis in fact and if so, to identify, where possible, specific members of the Institution’s staff as having been responsible for such mistreatment”.<sup>23</sup> In the end, many facts could not be established, but the OCI found that at least two inmates were physically mistreated; force and gas were used in violation of policy; some offenders were verbally abused and humiliated after the incident of July 25, 1982; several inmates were denied adequate clothing, mattresses and bedding; and health care staff did not follow procedures.

Prison overcrowding was first raised in the *Annual Report 1983/84*, and double bunking in segregation was raised the following year. Overcrowding would fluctuate in the years to come; recently, it has again become a serious problem. The practice of double bunking in segregation would not be eliminated until the late 1990s.

## Caseload Rises, Frustrations Mount

Although progress was being made, frustrations grew between the Correctional Service and this Office in the early 1980s. Between 1982 and 1986, the OCI noted that the Correctional Service was taking a long time to deal effectively and conclusively with a number of outstanding OCI recommendations. In the *Annual Report 1985/86*, the Office highlighted four areas of outstanding offender concern that required immediate attention:

The practice of double bunking in segregation and dissociation areas continues, though we have recommended it should cease.

22. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1977/78* at 11.

23. Office of the Correctional Investigator, *Report on Allegations of Mistreatment of Inmates at Archambault Institution Following the Event which Occurred on July 25<sup>th</sup>, 1982* (1984).

The time frames for processing grievances and claims appeals at the National headquarters are seldom met and although some efforts have been made in this area, we do have concerns about the thoroughness and objectivity of the reviews of grievances and claims.

Our recommendation for equitable and reasonable telephone access to inmates has been shuffled downwards.

The duty to act fairly in processing involuntary transfers, despite recent court decisions and the Correctional Service of Canada directives which detail responsibility in this area, continues to prompt complaints from inmates encountering an absence of fairness in some decisions on these transfers.<sup>24</sup>

Between 1987 and 1992, the staff of the Office grew slowly while the caseload exploded. In that five-year period, the number of offender complaints grew from 1,329 to a staggering 5,090. The number of employees in the Office increased from 9 to 16. The number of areas of offender concern detailed in annual reports also increased significantly over that period, from 14 in 1987 to 29 in 1991. In 1986, the Office created the new position of Director of Investigations, which was initially filled by Mr. Ed McIsaac. Mr. McIsaac became the Executive Director of the Office shortly thereafter, a position he still capably holds as of the writing of this report.

During these five years, the Office voiced its frustration on many occasions because, in its view, the responses of the Correctional Service were characterized by "...excessive delays, an absence of thorough objective review and a reluctance to make decisions" in addressing issues.<sup>25</sup> For example:

Our communications with the inmate population suggest that the current level of responsiveness displayed by the Service, particularly at the national level, to the addressing of a number of

offender related-concerns has been unacceptable and is in need of change.<sup>26</sup>

Delays, defensiveness and non-commitment are inconsistent with the Service's stated Mission and the basic concept of administrative fairness and I sincerely hope that our comments are taken in the constructive way that they are offered.<sup>27</sup>

Concerns about the internal grievance system, health care services, double bunking, temporary absences and access to telephones remained strong throughout those years. A few new noteworthy issues also emerged during this period. For example, in 1981, the Cabinet Committee on Social Development approved a new inmate allowance program. With the assistance of Statistics Canada, it calculated rates for inmate incentive pay and set the maximum rate at \$7.55 per day. However, by 1986, the Correctional Service's maximum rate for inmate work and program participation was only \$6.90 per day. In the late 1980s, the Office began raising its concern about inmate allowances. In its *Annual Report 1988/89*, it noted that the maximum rate of \$6.90 per day had not kept up with inflation and had remained unchanged since 1986. This rate, which the Office judged inadequate more than 20 years ago, has not increased in the interim. Low inmate allowances significantly limit the resources available to offenders at the time of their release. They also adversely affect the institutional environment by spurring the creation of an underground market economy. In 1981, the Correctional Service created a typical inmate "canteen basket" to monitor the costs of the products inmates most commonly purchased. At that time, the canteen basket cost \$8.49. Today, the canteen basket costs more than \$60, but the maximum rate of \$6.90 has not changed since 1986.

*In 1981, the Correctional Service created a typical inmate "canteen basket" to monitor the costs of the products inmates most commonly purchased. In 1981, the canteen basket cost \$8.49. The same basket now costs more than \$60.*

24. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1985/86* at 21.

25. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1986/87* at 15 and *Annual Report 1987/1988* at 17.

26. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1989/90* at 38.

27. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1990/91* at 43.

Another new issue that was reported for the first time in the late 1980s, and which remains a challenge for the OCI, is the Correctional Service's internal investigations of serious bodily injuries and deaths. In 1987, the Office conducted two reviews of internal CSC investigations and described the results as follows:

In both instances the internal investigations were found to be incomplete and lacking objectivity, and the subsequent reviews of the investigation reports conducted by Regional Headquarters and National Headquarters authorities were in my opinion nothing more than a rubber stamping process.<sup>28</sup>

## Signs of Progress

Yet, even in this difficult period, some progress was being made, and the Correctional Service remained committed to addressing systemic issues this Office raised. In fact, in 1991, the Correctional Service published a book entitled *Our Story: Organizational Renewal in Federal Corrections*. Two years earlier, the Correctional Service had undertaken an ambitious reorganization, culminating with the adoption of a new Mission Statement in February 1989. *Our Story* was published as an attempt to reflect on the new Mission and the core values of the Correctional Service. The book offered the following comments on the role of the OCI:

We are determined that the individuals within our charge are treated fairly and with respect and that they maintain the rights to which they are entitled. Because of this, we support, indeed value, the role of the Correctional Investigator. It is frequently through his observations and advice that we are afforded the opportunity to take corrective action where it is merited. Because of our unique relationship with the Correctional Investigator, we have included in our Mission document the strategic objective to ensure that we are open and responsive in all our dealings with the Correctional Investigator.<sup>29</sup>

Two other key CSC initiatives are worth noting, as both would result in positive change within federal corrections. In both instances, extensive consultations took place, which included input from this Office. First, in 1989, the Secretariat of the Solicitor General released *Final Report: Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections*. At the prompting of the Solicitor General of the day, the Task Force on the Reintegration of Aboriginal Offenders as Law-Abiding Citizens was established in March 1987 with the following mandate:

Examine the process which Aboriginal offenders (status and non-status Indians, Métis, and Inuit) go through, from the time of admission to a federal penitentiary until warrant expiry, in order to identify the needs of Aboriginal offenders and to identify ways of improving their opportunities for social reintegration as law-abiding citizens, through improved penitentiary placement, through improved institutional programs, through improved preparation for temporary absences, day parole and full parole, as well as through improved and innovative supervision.<sup>30</sup>

*When the Task Force was created in 1987, although Aboriginal people comprised 2.5 percent of Canada's population, approximately 9 percent of federally incarcerated inmates were Aboriginal people.... the proportion of people in federal custody who are Aboriginal has now reached almost 20 percent.*

The Task Force helped provide the blueprint for Aboriginal federal corrections for the following decade. Specific sections of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) would be enacted that addressed the unique spiritual and programming needs of Aboriginal offenders, and new, more responsive minimum-security penitentiaries would eventually be created—the Healing Lodges. The CCRA would also allow for the Minister to enter into agreements with Aboriginal communities to provide correctional services to Aboriginal offenders, including care, custody and supervision. When the Task Force was created in 1987, although Aboriginal people comprised 2.5 percent

28. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1987/88* at 20.

29. Correctional Service of Canada, *Our Story: Organizational Renewal in Federal Corrections* edited by Jim Vantour (1991) at 109–110.

30. Secretariat of the Solicitor General, *Final Report: Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1989) at 5.

of Canada's population, approximately 9 percent of federally incarcerated inmates were Aboriginal people. Unfortunately, the many government-wide initiatives that followed did not improve these troubling statistics. On the contrary, the proportion of people in federal custody who are Aboriginal has now reached almost 20 percent.

Second, in April 1990, the Correctional Service released *Creating Choices: The Report of the Task Force on Federally Sentenced Women*.<sup>31</sup> The Task Force was commissioned to review the overall situation at the Prison for Women in Kingston (P4W) and to chart a new, appropriate and effective direction for female offenders. Building on a strong commitment to partnership, it was a tripartite endeavour between the Correctional Service, the Elizabeth Fry Society and Aboriginal women. The Task Force employed a women-centered approach to corrections, stressed the importance of meaningful choices for women and emphasized a concern about the overrepresentation of Aboriginal women in the federal prison system. The report focused on the "special needs" of women offenders and on the profound impact of the physical and sexual abuse that many of them had suffered. The primary recommendation of this landmark report was the closure of P4W, and the development of five regional facilities and an Aboriginal Healing Lodge for women.<sup>32</sup> The regional facilities began opening in 1995 and P4W closed in 2000. The implementation of the philosophy advocated in *Creating Choices* would generate debate for many years to come.

Starting in the early 1980s and continuing until the early 1990s, an extensive set of initiatives led to the development of the federal government's renewed blueprint for criminal law in Canada. The publication of the *Criminal Law in Canadian Society* and the ensuing Correctional Law Review resulted in the development of today's frameworks for both criminal and correctional law. The Correctional Law Review "...was a comprehensive roll-up of all pertinent litigation and recommendations to date, intended to create a fair, modern code for penitentiary and conditional release management that would help

avoid excessive litigation and piecemeal reforms".<sup>33</sup> The Correctional Law Review, which was led by officials from the Secretariat of the Solicitor General and subject to extensive consultations, produced nine working papers, including *Correctional Authority and Inmate Rights*.<sup>34</sup> This working paper acknowledged that the "...Correctional Investigator varies somewhat from the traditional ombudsman mould in that he or she reports to the Solicitor General, not to Parliament".<sup>35</sup> Although the consultations clearly included comments by many stakeholders to address this shortcoming, the working paper ultimately proposed to maintain the status quo. The work of the Correctional Law Review eventually resulted in the enactment of the CCRA in 1992.

## A New Legislative Framework

Nineteen years after the OCI was created pursuant to the *Inquiries Act*, the Office finally received its own legislative framework on November 1, 1992, with the enactment of Part III of the CCRA. The Office was now embedded within comprehensive legislation that emphasized inmate rights, due process protections and independent oversight of correctional operations. The CCRA also for the first time articulated the purpose and principles of federal corrections. As expressed in the CCRA, the primary purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society. The key principles to guide the Correctional Service in achieving this goal were also articulated in the CCRA, and are as follows:

1. The protection of society is the paramount consideration in the corrections process.
2. Offenders retain the rights and privileges of all members of society, except those rights and privileges that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence.
3. Correctional decisions are made in a forthright and fair manner, with access by the offender to an effective grievance procedure.

31. Correctional Service of Canada, *Creating Choices: the Report of the Task Force on Federally Sentenced Women* (1990).

32. Correctional Service of Canada, *The Closing of the Prison for Women in Kingston: End of an Era* (2000).

33. Mary Campbell, "Revolution and Counter-Revolution in Canadian Prisoners, Rights" (1998) 2 Can. Crim. L. Rev. at 310.

34. Solicitor General of Canada, *Correctional Authority and Inmate Rights* (Correctional Law Review Working Paper No. 5, 1987).

35. *Ibid.* at 119.

4. The Service uses the least restrictive measures consistent with protection of the public, staff members and offenders.<sup>36</sup>

The *Annual Report 1992/93* was the first report issued pursuant to the CCRA. Part III of the CCRA was reproduced in its entirety in the annex to this report. The Correctional Investigator reflected on the value of the new legislation by stating:

My view is that the Act has not significantly added to the powers which the Correctional Investigator previously possessed. Rather, the legislation has clearly established the “Function” of the Correctional Investigator as that of an Ombudsman and clarified the authority and responsibilities of the Office within a procedural framework which both focuses and paces our activities. In essence, Parliament has provided the Correctional Investigator, not with new powers, but with specific direction and momentum.<sup>37</sup>

The Office voiced its disappointment about the fact that the CCRA did not establish direct legislative reporting. Again, it reaffirmed the importance of the necessity for an ombudsman office to be independent from the government organization it is mandated to investigate. Nevertheless, the *Annual Report 1992/93* also made it clear that the main purpose of the Office was not to publish reports, but “...to facilitate the resolution of offender problems”.<sup>38</sup> This core function remains front and centre in the OCI’s operations to this day.

## Federal Corrections at a Crisis Point

The beginning of the 1990s was a difficult time for the Correctional Service. With well in excess of 3,000 double-bunked inmates, the capacity of the Correctional Service to fulfil its legislative mandate

was pushed to the limit. The OCI was seriously concerned, stating that “...federal corrections is at a crisis point”.<sup>39</sup> It described the pervasive and far-reaching effects of overcrowding as follows:

This situation, one must appreciate, reaches far beyond the provision of a comfortable living environment for federal inmates. It is our contention that overcrowding impacts measurably on the Service’s ability to provide timely access to treatment programming and thorough case preparation for conditional release consideration; required daily exercise and showers for those locked up twenty-three hours a day plus in segregation cells; meaningful employment and reasonable pay levels; responsive institutional placements and transfers consistent with security classifications; reasonable ongoing contact with family, friends and community resources; needed individual attention from professional staff for those who require it; and the assurance of a humane, safe and secure institutional environment for both inmates and staff.

In short, overcrowding impacts on virtually all aspects of an individual’s life during the period of incarceration and in the long run, given that the vast majority of inmates will return to society, on the protection of society itself.<sup>40</sup>

The above passage is important for at least two reasons. First, due to the operational and financial challenges the Correctional Service faced at the time, its capacity and latitude to respond to the systemic offender issues raised by the Office diminished significantly. As a result, the Office began to show increasing dissatisfaction with its level of responsiveness. Second, as the current government explores criminal law reforms that may significantly increase the prison population, it must be mindful of the operational and human consequences that overcrowding and limited resources have on staff, inmates and, ultimately, public safety.

36. *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, Chap. 20, s. 4.

37. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1992/93* at 1.

38. *Ibid.* at 3.

39. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1993/94* at 1.

40. *Ibid.* at 2.

*As the current government explores criminal law reforms that may significantly increase the prison population, it must be mindful of the operational and human consequences that overcrowding and limited resources have on staff, inmates and, ultimately, public safety.*

Issues of emerging importance in the larger community often manifest themselves within penitentiaries. In 1994, the Expert Committee on AIDS in Prison, established by the Correctional Service, reported on the increasing incidence of infectious diseases in federal penitentiaries. The Committee found the causes of disease to include the use and sharing of contaminated drug paraphernalia. The Committee presented a series of recommendations, including a pilot needle-exchange project. The Office endorsed all of the Committee's recommendations. By 2004, the Correctional Service had implemented most of the Committee's recommendations for education, treatment and harm reduction. The only outstanding recommendation related to making clean needles available to inmates for exchange to prevent serious communicable diseases, such as hepatitis C and HIV, from spreading among the offender population and, ultimately, to society at large. (This issue, which the Office had raised repeatedly, again gained national attention in 2004 when the Office directed a recommendation to the Minister of Public Safety to introduce a needle-exchange program in federal corrections.)

On February 14, 1995, the Office submitted to the Minister a Special Report pursuant to section 193 of the CCRA, concerning the inhumane treatment of inmates at P4W in April 1994. The publication of this OCI Special Report, which was shortly thereafter tabled before Parliament, marked the first and only time that the OCI has used this provision.

On April 26, 1994, cell extractions of eight women offenders took place at P4W. An all-male emergency response team (ERT) strip-searched the women, who were then placed in prolonged confinement in administrative segregation. The OCI Special Report

concluded that the videotapes of the incident showed "...a massive display of force being exercised in the face of virtually no resistance", and that the strip searches and cell extractions were "...without question degrading and dehumanizing for those women involved".<sup>41</sup> The Correctional Investigator also criticized the Correctional Service's internal investigation of these incidents. In fact, it chastised the report of the CSC Board of Investigation as "incomplete, inconclusive and self serving", concluding it was a "white wash".<sup>42</sup> The video was eventually aired on CBC and shocked Canadians.

## The Arbour Commission

The government of the day did not wait long to respond to the public outrage and established a royal commission of inquiry to investigate both the events at P4W and the Correctional Service's response to the events. Later, in a publication to celebrate the 50<sup>th</sup> anniversary of the *Universal Declaration of Human Rights*, the Correctional Service would state the following about the importance of this inquiry:

The Commission, chaired by Justice Louise Arbour, can be characterized as an indictment against the Correctional Service of Canada. It is no doubt that these events at P4W will always remain a stain in the history of the Service.<sup>43</sup>

In her historic report, Justice Louise Arbour acknowledged the significant role the Office played in bringing these events to the attention of Parliament and the Canadian public. She made the following statement on the Office's professionalism:

Throughout the events examined by this Commission, and indeed, throughout this inquiry's process, including the investigations and hearings, the Correctional Investigator conducted himself in full compliance with the letter and spirit of his legal mandate. In dealing with the Correctional Service on the issues before me, between April of 1994 and February of 1995, the Correctional Investigator and his

41. Office of the Correctional Investigator, *Special Report of the Correctional Investigator Concerning the Treatment of Inmates and Following Certain Incidents at the Prison for Women in April 1994 and Thereafter* (1995) at 5 and 6.

42. *Ibid.* at 2 and 4.

43. Correctional Service of Canada, *50 Years of Human Rights Developments in Federal Corrections* (1998) at 28.

staff were persistent, factual and professional; their attitude and correspondence were never inflammatory, and they showed considerable patience in dealing with a bureaucracy which was neither ready, willing nor able to participate in any exercise of self-scrutiny or criticism.<sup>44</sup>

She also made the following specific comments on the value and unique contribution of the Office:

It is clear to me that the statutory mandate (of the OCI) should continue to be supported and facilitated. Of all the outside observers of the Correctional Service, the Correctional Investigator is in a unique position both to assist in the resolution of individual problems, and to comment publicly on the systemic shortcomings of the Service. Of all the internal and external mechanisms or agencies designed to make the Correctional Service open and accountable, the Office of the Correctional Investigator is by far the most efficient and the best equipped to discharge that function.<sup>45</sup>

The *Arbour Report* resulted in the Correctional Service undertaking a number of positive initiatives, including training of senior managers and front-line staff on the duty to act fairly and on the rule of law; the establishment of several task forces and working groups on administrative segregation, policy development, reintegration and human rights; the appointment of the Deputy Commissioner for Women; new procedures regarding cross-gender searches; new strategies to address specific mental health issues of federally sentenced women; and a new CSC system for prioritizing offender grievances and complaints. Although the Correctional Service did not implement some key Arbour recommendations, including independent adjudication and a “separate stream” for women’s corrections, the reforms it did implement would undeniably change federal corrections for the better.

One key recommendation of Justice Arbour directly affected the daily operations of the Office. In response to her report, the Office began thoroughly reviewing

the CSC’s use-of-force interventions, a task that included viewing videotapes. This undertaking, which at the time was not resourced, added a significant workload to the Office’s operations. The Office now reviews more than 1,000 use-of-force incidents per year.

Starting in 1994 and continuing for at least three years, the Office was focused on the events leading to the establishment of the Arbour Commission and the resulting activities related to addressing Justice Arbour’s many recommendations. The *Annual Report 1994/95* included a copy of the OCI Special Report on the events at P4W, as well as details on the responses of the Correctional Service to the OCI recommendations. The practice of including the responses of the Correctional Service to the OCI recommendations continues today. In the *Annual Report 1995/96*, the Office proposed a way to address one of Justice Arbour’s central concerns. In her report, she advocated for greater judicial control and guidance in response to the “...disturbing lack of commitment to the ideals of Justice on the part of the Correctional Service...”<sup>46</sup> She stated the following:

It is only because of the Correctional Investigator’s inability to compel compliance by the Service with his conclusions, and because of the demonstrated unwillingness of the Service to do so willingly in many instances, that I recommended greater access by prisoners to the courts for the effective enforcement of their rights and the vindication of the Rule of Law.<sup>47</sup>

In response to, and in support of, the findings of Justice Arbour, the *Annual Report 1995/96* of the Office recommended the following:

On the basis of my own experience over the past few years and without limiting the judicial guidance and control called for by Justice Arbour, I believe there is a need for a mechanism between this Office and the courts with the authority to order timely corrective action in instances of illegalities, gross mismanagement or unfairness.

44. Canada, *Report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston* (1996) at 170 (Chair: Justice Louise Arbour).

45. *Ibid.* at 195

46. *Ibid.* at 198.

47. *Ibid.* at 195.

The correctional environment, the impact of administrative decisions on individuals within that environment and the consistent failure of the Correctional Service to approach individual and systemic areas of concern in an objective, thorough and timely fashion demand that a timely and responsive binding avenue of redress be available.

As such I recommend:

- a) That an administrative tribunal be established with the authority both to compel Correctional Service compliance with legislation and policy governing the administration of the sentence and to redress the adverse effects of non-compliance.
- b) That access to the tribunal be provided for in those instances where if within a reasonable time after receiving a recommendation from the Correctional Investigator pursuant to s. 179 of the *Corrections and Conditional Release Act*, the Commissioner of Corrections takes no action that is seen as adequate or appropriate.

The above recommendation is intended to support and complement, not limit or replace, the function of the Office in ensuring that areas of offender concern are decided on in an objective and timely fashion consistent with the Service's legislative responsibilities.<sup>48</sup>

Professor Michael Jackson, in his book entitled *Justice Behind the Wall*, made the following comments on the necessity of resolving long-standing OCI concerns:

One of the most important advantages of a tribunal remedy is that it would bring closure to those issues, often of a system-wide nature, that have filled up the annual reports of the Correctional Investigator. The very existence of such an avenue of resolution would provide a major incentive for the Service to resolve these issues at an early stage.<sup>49</sup>

In response to the *Arbour Report*, the Commissioner called upon Dr. Maxwell Yalden, former Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission and a member of the UN Human Rights Committee, to review the Correctional Service's capacity to meet its domestic and international human rights obligations. The Working Group on Human Rights issued its report in 1997. It recommended establishing a procedure for submitting matters to adjudication through a tribunal or a court process.

## Concerns About Independence Resurface

The Working Group on Human Rights also recommended that the Correctional Investigator report directly to Parliament, to ensure the overall credibility and effectiveness of this independent oversight mechanism.<sup>50</sup> The Working Group also commented on the relationship between the two organizations, and stated:

The CI's role and responsibilities very clearly impact upon those of the CSC and, as a result, are bound over time to involve some friction between the two organizations, however much management on both sides may strive to avoid. ... Although the most recent Annual Report of the Correctional Investigator (1996–97) points to some improvements in the working relationship between the CI and the CSC, the overall history of that relationship has been less than satisfactory for either party. This raises the critical question to what extent respect for human rights of inmates or employees may have suffered as a result.<sup>51</sup>

48. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1995/96* at 2.

49. Michael Jackson, *Justice Behind the Walls* (Vancouver/Toronto: Douglas & McIntyre, 2002) at 588.

50. Canada, Working Group on Human Rights, *Human Rights and Corrections: A Strategic Model* (Ottawa: Correctional Service of Canada, 1997) (Chair: Dr. Maxwell Yalden).

51. *Ibid.* at 31–32.

The challenge related to the relationship between an ombudsman office and the agency subject to its oversight was echoed by the Office of the Auditor General (OAG) in an audit report completed around the same time on the operations of the OCI. The OAG stated:

An ombudsman's strength lies in its ability to persuade others of the value of any recommendation or opinion flowing from an investigation. Consequently, the working relationship between the ombudsman and the institution within the scope of his or her mandate must be carefully balanced. The nature of the work implies that this relationship can be neither too cordial nor too adversarial. This balance of creative tension is not easy to achieve, but is very important.<sup>52</sup>

*The working relationship between the ombudsman and the institution within the scope of his or her mandate must be carefully balanced. The nature of the work implies that this relationship can be neither too cordial nor too adversarial.*

The Working Group on Human Rights also captured well the systemic issues that had strained the relationship between the Office and the Correctional Service—many of which are, unfortunately, still unresolved. The Working Group concluded:

Among the bones of contention between the CI and the CSC over the years are several that have immediate and obvious implications for both the substantive and procedural rights of federal offenders, including the increasing prevalence of “double-bunking” in both general and segregated inmate populations, inmate pay, Special Handling Units, and other aspects of custody involving placement, segregation and transfer, use of force,

the effectiveness of the internal grievance procedure, and access to programming to prepare inmates for reintegration.

The *Annual Report 1998/99* detailed the beginning of a major restructuring and modernization of the Office. The OCI made these changes partly in response to an OAG audit of the OCI's operations. The Office finalized an updated Policies and Procedures Manual, which more clearly detailed the investigative process and links to the OCI's legislative responsibilities. The OCI also developed a staff training program and upgraded the computerized data collection system. Information packages about the Office and its complaint procedures were developed and forwarded to all federal penitentiaries and parole offices, as well as to community facilities that housed federal offenders.

In May 2000, the Sub-Committee on the *Corrections and Conditional Release Act* released its report. The report was in response to a CCRA provision requiring that the Act be examined five years after its coming into force. The Sub-Committee endorsed the mandate of the Office and stated that it was “...in a good position to right wrongs experienced by individual offenders and bring to light systemic problems that lead offenders to lodge complaints”.<sup>53</sup> The Sub-Committee made several recommendations to enhance the independence and effectiveness of the Office. It too recommended that the Office report to Parliament directly to enhance its perceived independence, and that annual and special reports be automatically referred to a standing committee of the House of Commons for close examination. Interestingly, it also recommended that the Office conduct independent investigations into all inmate deaths or serious bodily injuries, in addition to those the law requires the Correctional Service to conduct. It should be noted that section 19 of the CCRA requires the Correctional Service to forward all such investigations to the Office for review. The government of the day did not pursue any of these recommendations.<sup>54</sup>

52. Office of the Auditor General, *The Correctional Investigator Canada* (Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons) (1997) c. 33.

53. Canada, Sub-Committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights, *A Work in Progress: the Corrections and Conditional Release Act* (2000) (Chair: Mr. Paul DeVilliers).

54. Solicitor General Canada, *Response to the Report of the Sub-Committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights: A Work in Progress: The Corrections and Conditional Release Act* (Ottawa: Solicitor General Canada, November 2000).

## A New Century, New Challenges and Opportunities

In the early 2000s, the Office undertook a comprehensive strategic review of its own operations, with the assistance of Treasury Board of Canada, Secretariat. This review resulted in funding increases for the Office and helped inspire the creation of coordinator positions in three key areas of offender concern: women's issues; Aboriginal issues; and reviews of use-of-force incidents, as well as CSC investigations into deaths or serious bodily injuries.

At the same time, the Office faced significant challenges due to a growing number of offender complaints, and "...had more [systemic] issues under review with the Correctional Service than at any time in the Office's history".<sup>55</sup> The Office also continued to pursue the lack of progress made on the implementation of Justice Arbour's recommendations.

*The Office severely condemned placing maximum-security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries (in other words, co-located units). What was to be a "temporary measure", according to the Correctional Service, lasted over six years.*

Moreover, the Office severely condemned placing maximum-security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries (in other words, co-located units). What was to be a "temporary measure", according to the Correctional Service, lasted over six years. The Office believed that women's corrections had to be viewed within the context of the "vision for change" provided by the CSC Task Force on Federally Sentenced Women a decade earlier, as well as in light of Justice Arbour's recommendations related to a "separate stream" for women's corrections.

The Office made the following assessment of women's corrections:

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The response to Justice Arbour's Report by the Correctional Service has been anything but public and inclusive. The clear "vision for change" of a decade ago is clouded. The impact of the top priority ascribed to Women's Corrections in 1996 is open to serious question.<sup>56</sup>

In 2004, the Canadian Human Rights Commission (CHRC) would confirm the Office's assessment of women's corrections in a comprehensive report, *Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*.<sup>57</sup> The report was based on a large consultation with various stakeholders, including this Office. As noted in the *Annual Report 2003/2004*, the CHRC's areas of concern and recommendations were, for the most part, consistent with those of Justice Arbour. The OCI had previously raised the vast majority of concerns outlined in the CHRC report. The CHRC report made several observations and recommendations, including the following:

- Women, particularly Aboriginal women, are often incarcerated in a facility with a higher security level than required, due to unresponsive and discriminatory risk/need assessment tools.
- The blanket policy that imposes an automatic two-year maximum-security classification on all offenders serving life sentences is unfair and should be rescinded, as it adversely affects federally sentenced women and Aboriginal offenders.
- The delivery of health care is uneven across the different women's facilities, and the

55. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2000/2001* at 4.

56. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2001/2002* at 11.

57. Canadian Human Rights Commission, *Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women* (2004).

implementation of the CSC Mental Health Strategy for Women Offenders is inadequately resourced to meet the needs of women.

- The Correctional Service has an obligation to effectively curb the spread of infectious diseases and should pilot a needle-exchange program.
- Women-centered training must be mandatory for those who work in women's facilities, and refresher training must be regularly offered.
- The Correctional Service should implement independent adjudication for decisions related to involuntary segregation.
- Access to responsive programming and meaningful employment is poor, especially for Aboriginal women.
- Community housing options, programming and support for women are inadequate.

In 2003, after 26 years as Correctional Investigator, Mr. Ronald Stewart was not reappointed. After his departure, an audit by the Auditor General of Canada "...determined that the former Correctional Investigator committed serious abuses and wrongdoing, some of which resulted in substantial personal benefit".<sup>58</sup> Mr. Stewart subsequently issued a letter of regret that stated, "At no time did I ever intend to do anything wrong or take actions that could have resulted in personal benefit. I deeply regret any procedures that might have been viewed as inappropriate or misleading".<sup>59</sup>

## Issues Receive Renewed Attention

I was appointed as the Correctional Investigator on April 1, 2004. Upon my arrival, it became apparent that the Office would benefit greatly from higher visibility to increase its effectiveness as an ombudsman office. As I reviewed previous annual reports, I quickly realized that there was no shortage of issues that needed renewed public attention. I used the tabling of my annual reports as opportunities to raise national public awareness on issues of offender concern. My first four annual reports allowed me and my staff to focus public attention on the following issues:

- **2004: Public Health.** I recommended that the Correctional Service immediately implement a prison-based needle-exchange program to best protect inmates and society at large from the spread of infectious diseases. The lack of a full range of harm-reduction initiatives jeopardized inmate health and the health of the general public.
- **2005: Mental Health.** I highlighted the fact that the proportion of federal offenders with significant, identified mental health needs had more than doubled over the past decade. I also stated that mental health services offered by the Correctional Service to these offenders had not kept up with the dramatic increase in the number of offenders with mental illnesses.
- **2006: Aboriginal Offenders.** I reported that Aboriginal people accounted for a disproportionate share of the federal prison population. They represented 18 percent of the federal prison population, although they accounted for just 3 percent of the general Canadian population. I stated that the Correctional Service does not control admissions to penitentiaries, but it does have a constitutional and statutory obligation to manage sentences in a culturally responsive and non-discriminatory manner. The Correctional Service's own statistics confirmed that correctional outcomes for Aboriginal offenders were not improving in many areas that the Correctional Service could positively influence.
- **2007: Barriers to Public Safety.** I reported on the increasing inability of the Correctional Service to prepare offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. Our review of offender complaints showed that many of these delays were directly related to the Correctional Service's inability to provide the required assessments, treatment and programming before the offender's scheduled parole hearing dates. I also highlighted the chronic shortage of Aboriginal-specific core programming in maximum-security institutions, which meant that Aboriginal offenders could

58. Office of the Auditor General of Canada, *Office of the Correctional Investigator* (November 2006), c. 11 at para. 11.12.

59. Ronald Stewart. Letter dated August 1, 2007 at <http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2007/nr20071025-2-eng.aspx>.

not carry out their correctional plans and transfer to lower-security institutions where Aboriginal programs were more available.

### **The Pillars of Effective Corrections**

- 1. The absolute necessity of fostering a strong culture of human rights within the Correctional Service of Canada.*
- 2. The need for correctional staff and senior managers to be accountable in their administration of law and policy.*
- 3. The requirement to assist offenders to ensure their timely, safe reintegration into the community.*

With increased visibility, the Office is now more often sought out for public comment and called upon to testify before various parliamentary committees. OCI staff members have authored many articles on a variety of correctional issues and have been invited to present at local, national and international conferences and workshops. In my opinion, this new focus has brought a higher and more positive degree of openness and transparency to federal corrections, and an increased understanding of the role of the Office.

Upon my arrival, I also took the time to refocus the Office's operations on the protection of human rights. The *Annual Report 2004/05* highlighted three pillars of sound correctional practice: the protection of human rights; the acceptance of accountability; and safe, supported, timely reintegration. Adherence to these basic principles is key to the Correctional Service meeting its dual statutory obligations: to provide safe, humane custody; and to assist offenders, through rehabilitative programming and supervision, to return to their communities as law-abiding citizens.

In 2005, the OCI was selected as the lead partner on an important three-year project, funded by the Canadian International Development Agency, with the prison administration of China. The Jail Supervision Division of the Penitentiary Administration Bureau of the Chinese Public Security Ministry (JSD)

openly acknowledged significant human rights challenges in its prisons and demonstrated an interest in responding to a recent report of the UN Special Rapporteur against Torture. The UN report was critical of Chinese authorities' treatment of their prisoners. This project is unique because the JSD is partnering directly with the OCI, whose statutory mandate includes making recommendations on human rights compliance. The OCI was specifically selected for this project because of its unique mandate and its established expertise in human rights in correctional settings. Two delegations of senior prison officials from China came to Canada and evaluated how Canada manages its prisons and penitentiaries, and how it provides oversight of its correctional operations.

## **Deaths in Custody**

A year before my arrival, the Office received a CSC investigation report on the death of Mr. Roger Guimond and a video of the incident. After completing its preliminary review on May 12, 2003, the Office requested additional information. The Correctional Service failed to provide most of this information and considered the matter closed. After several other OCI requests and meetings, the Correctional Service's National Headquarters finally reviewed the videotape of the incident—three months after our initial intervention. The Commissioner subsequently agreed to convene an independent investigation of the incident itself and of the Correctional Service's previous investigation. In September 2003, Mr. Roger Tassé, a former Deputy Minister of Justice, was mandated to undertake the independent investigation into the Correctional Service's conduct and management as regards to the death of Roger Guimond on October 18, 2002, while he was an inmate at Port-Cartier Institution. At that time, the Office suspended its own investigation, pending the results of Mr. Tassé's inquiry.

*The Correctional Service's investigation into Mr. Guimond's death and management's subsequent review of the investigative report were seriously flawed.*

During his rounds, a correctional officer found Mr. Guimond, who was an epileptic, lying on the floor in his cell. He was having trouble breathing and there was white foam at his mouth. There was a long delay of one hour and 17 minutes until the cell was opened to administer first aid. Even after the cell was opened, Mr. Guimond received no care, despite the presence of the duty nurse. An ambulance was finally called and arrived almost two hours after the problem was first discovered. Mr. Guimond had convulsions on two occasions and went into cardiopulmonary arrest. He was finally transferred to an outside hospital but was declared dead a short time later. A CSC regional investigation found that the nurse had failed to meet his obligations but that the Correctional Officers had acted reasonably under the circumstances. The Correctional Service's investigation into Mr. Guimond's death and management's subsequent review of the investigative report were seriously flawed. Mr. Tassé made the following comments related to the Correctional Service's investigative process:

I found that several individuals failed to get to the bottom of things; there was a very poor analysis of the incident and very poor steps following it. This is the aspect of this affair that I find distressing. To err is human; no one is perfect. What is difficult to admit, however, is that the incident was not seriously analysed and there was no attempt to learn from it in order to better manage similar incidents in the future. As we will see in this report, there were several times during this affair when the will of several people in authority to get to the bottom of things gave way to the easy way out, of refusing to face the reality of the situation with all of its problems or to take the necessary corrective measures.<sup>60</sup>

I believe that without the involvement of the Office, this incident would have gone unaddressed. As a result of our action and Mr. Tassé's report, the Correctional Service implemented a new protocol to evaluate the management of medical emergencies; provided additional training in crisis management; improved the quality of its investigative procedures; and improved the delivery of health care.

In 2006, the Office continued to be concerned about the high number of deaths and injuries in federal institutions. The Office was especially concerned about the number of similar findings and recommendations made year after year by the Correctional Service's national investigators, provincial coroners and medical examiners after reviewing inmate deaths. In spring 2006, the Office conducted a comprehensive review of reports, observations and recommendations dealing with deaths in custody and other matters. The project examined all reported deaths—due to factors other than natural causes—that occurred over a five-year period in Canadian federal correctional institutions. The study included all deaths that the Correctional Service had determined were homicides, suicides, overdoses or accidents.

The *Deaths in Custody Study* was submitted to the Correctional Service in February 2007 and publicly released in July 2007. It presented troubling findings. The report provided evidence that the Correctional Service must enhance its capacity to focus on observations and recommendations related to deaths in custody. The Correctional Service had failed to consistently incorporate lessons learned and to implement corrective action over time and across regions, as similar errors were repeatedly made and noted. The study also suggested that the Correctional Service resisted or failed to act reasonably on a large proportion of coroners' findings and recommendations, compared to the findings and recommendations of its own boards of investigation. The report concluded that "...the Service fell short in implementing its own policies and practices, and in doing everything possible to avert a fatality".<sup>61</sup>

Subsequent to the *Deaths in Custody Study*, the Office conducted two detailed investigations involving two inmate deaths. Unfortunately, the two deaths raised concerns that had been previously discussed in the *Deaths in Custody Study*, as well as in previous OCI annual reports.

60. Canada, *Report of the Special Investigation Under Section 20 of the Corrections and Conditional Release Act: Death of Inmate Roger Guimond on October 18, 2002 at Port-Cartier Institution* (2004) (Chair: Mr. Roger Tassé).

61. Office of the Correctional Investigator, *Deaths in Custody Study* (2007) at [www.oci-bec.gc.ca](http://www.oci-bec.gc.ca).

First, the Office investigated the death of a 52-year-old First Nations offender who, at the time of his death, was in the Pathways Healing Unit in a medium-security institution. In the early hours of Tuesday, October 3, 2006, the inmate inflicted a wound to his left arm, which lacerated his brachial artery. He pressed his cell emergency button, which prompted the correctional officer on duty to attend his cell and to call for additional staff assistance. By the time paramedics arrived, approximately 33 minutes after the inmate had pushed his cell emergency button, they found him unconscious on the floor of his cell and not breathing. The paramedics attempted to revive him with defibrillator equipment and continued their attempts to revive him while he was transported, in leg irons, to an outside hospital. He was declared dead a short time later.

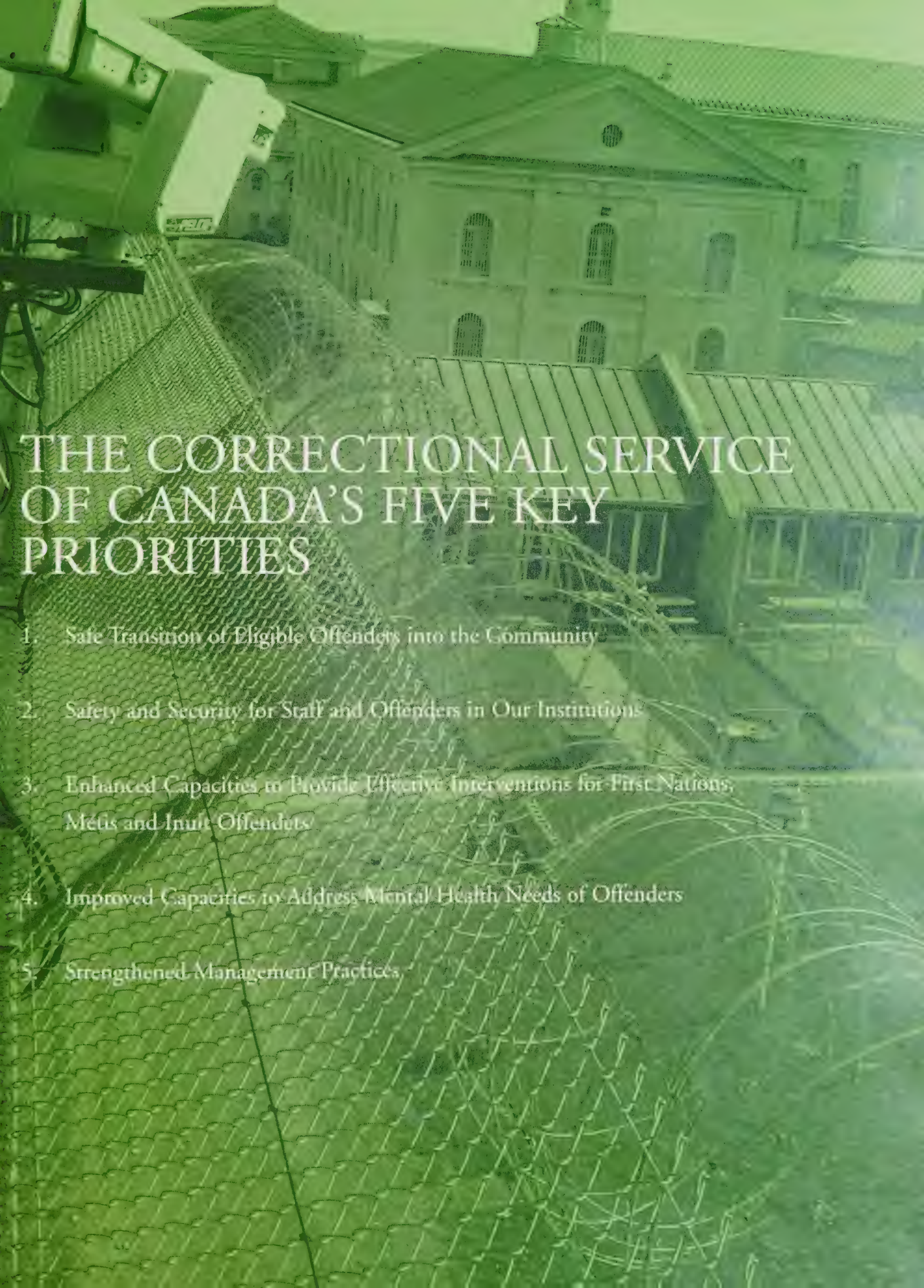
The internal CSC investigations concluded that the CSC staff who attended to this medical emergency failed to respond adequately as per policy, and did little to attempt to save the inmate's life during the 33-minute period, except to call for an ambulance 10 minutes after he pressed his cell emergency button.

The Office concluded that, while in care of the Correctional Service, the inmate self-inflicted a life-threatening wound to his left arm, and subsequently called for help by pressing his cell emergency button. Although assistance was eventually rendered, it fell short of what must be expected from the CSC.

The second investigation conducted by the OCI concerned the death of a 19-year-old woman, Ms. Ashley Smith. On October 19, 2007, Ms. Smith was pronounced dead at a Kitchener hospital. At the time of her death, she was an inmate at Grand Valley Institution for Women (GVI). As a result of her tragic death, three front-line staff and one correctional manager were charged with criminal negligence causing death.

Shortly after the death of Ms. Smith, pursuant to section 170 of the CCRA, the Office reviewed the circumstances surrounding her death. On December 21, 2007, the Office provided the Correctional Service and the Department of Public Safety with an *Interim Report into the Death of Ashley Smith*. The interim report raised troubling questions about the ability of the Correctional Service to fulfil its core mandate to provide safe and humane care and custody for this inmate. The criminal investigation into her death is ongoing at the time of writing of this report and, therefore, very limited information is available to the public.

Most of the issues the Office has publicly raised over the years relate directly to the Correctional Service's current five key corporate priorities. That is not surprising as, for the most part, both this Office and the Correctional Service share the same concerns. In fact, both have a mutual interest in resolving them. This year's OCI *Annual Report* will again address issues of offender concern related to the Correctional Service's five key corporate priorities. My Office believes that action on these priorities will go a long way toward addressing longstanding areas of offender concern.



# THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA'S FIVE KEY PRIORITIES

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community
2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions
3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders
4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders
5. Strengthened Management Practices



In its last three reports on plans and priorities (2006/07 to 2008/09), the Correctional Service has identified the following five key corporate priorities to guide its efforts to deliver the best possible correctional results consistent with its mandate:

1. safe transition of eligible offenders into the community;
2. safety and security for staff and offenders in our institutions;
3. enhanced capacities to provide effective interventions for First Nations, Métis and Inuit offenders;
4. improved capacities to address mental health needs of offenders; and
5. strengthened management practices.

The Office will comment once again this year on offender concerns as they relate to these five CSC priorities, past recommendations, commitments and progress in addressing the concerns. We will also make special comments regarding the Correctional Service's internal offender grievance process.

## 1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community

We know that evidence-based programming and treatment can significantly reduce re-offending, and we acknowledge the Correctional Service's endorsement of such programming and treatment approaches.

*For almost two decades, this Office has raised concerns in its annual reports about the degree to which the Correctional Service prepares offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.*

As discussed in the Looking Back section, for almost two decades, this Office has raised concerns in its annual reports about the degree to which the Correctional Service prepares offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. Providing timely, targeted correctional programs designed to address identified criminogenic factors can significantly reduce re-offending and thereby enhance public safety. The Correctional Service's latest Departmental Performance Report stated:

Research shows that society is best protected when an offender is gradually reintegrated into society through supervised release, rather than at the end of sentence with no control—no supervision or constraints; no opportunity to revoke the release on indication of problematic behaviour; and no opportunity to reassess and intervene in a manner that would reduce the potential for re-offending.<sup>62</sup>

Recently, the Panel established by the Minister of Public Safety to provide him with independent expert advice endorsed this approach. In its report, *A Roadmap to Strengthening Public Safety*, the CSC Review Panel, chaired by Robert Sampson, specifically acknowledged that implementing research-based correctional programs, paired with evaluation and accreditation processes, is the best approach and should be continued.<sup>63</sup>

Upon admission to a penitentiary, every inmate is assessed, and a correctional plan prescribing programming is put in place. Indeed, the Correctional Service has some very good programs and initiatives related to education, employment, substance abuse, living skills, sex offender treatment, violent offender treatment and family violence prevention that significantly decrease re-offending.

The Correctional Service continues to make progress in the area of risk assessment, either by enhancing existing tools or by developing new tools to assess the risk and needs of various segments of its prison population, such as women offenders, Aboriginal

62. Correctional Service of Canada, *Departmental Performance Report 2006–2007* (2007) at 32.

63. Canada, Correctional Service of Canada Review Panel, *A Roadmap to Strengthening Public Safety* (2007) (Chair: Mr. Rob Sampson) ([www.ps-sp.gc.ca](http://www.ps-sp.gc.ca)).

offenders, violent offenders and sexual offenders. However, this progress has been slow, and there is evidence that some assessment tools continue to impose security classifications that are higher than necessary. That results in offenders, particularly women and Aboriginal offenders, being unnecessarily placed in higher security institutions than their situation warrants, and thereby being denied access to needed programs.

The Correctional Service has good programs, and has made some progress in addressing the validity and reliability of its risk and needs assessment tools. However, this Office is concerned about the CSC's decreasing ability to move offenders through their correctional plans in a timely fashion and to prepare them for conditional release consideration. Limited program capacity affects the ability of willing offenders to participate in their correctional plans, thereby delaying their safe reintegration into the community, increasing both overcrowding and costs.

Now, as the Correctional Service faces increases to its offender population, the situation has become critical. Many of these delays relate directly to the Correctional Service's current difficulty in providing the required assessments and treatment before an offender's scheduled parole hearing dates. More offenders will return unprepared to the community, where they will be supervised for a shorter period. For the great majority of offenders, timely, gradual and supported reintegration is the most effective way to enhance public safety.

To address some of the issues associated with timely case preparation and access to programs, a joint working group involving the Correctional Service, the National Parole Board and the OCI was established more than four years ago. In November 2004, the working group issued its *Report on Factors Causing Delays in National Parole Board Reviews*. The report made recommendations to facilitate timely conditional release reviews. It also recommended ensuring that offenders appearing before the Board receive the

assistance and programs they need for their eventual safe community reintegration in a timely manner. To date, there is no evidence that the situation has improved. On the contrary, the following is true:

- According to the National Parole Board, the proportion of inmates released from federal institutions at the end of their sentences, with no prior parole, increased from 66 percent in 2002/03 to 73 percent in 2006/07.
- With a budget of \$1.8 billion, the CSC allocated only \$37 million in 2006/07 for core programming—one of the key elements of its legislative mandate. That represents approximately 2 percent of its total budget.

We support the Correctional Service's efforts to secure resources to improve timely access to a full range of effective offender programs and treatment. The following specific barriers to reintegration in the area of access to programs remain to be addressed by the Correctional Service:

- long waiting lists for programs in most regions, resulting in programs being provided late in the offender's sentence, beyond his or her parole eligibility dates;
- waivers, postponements and withdrawals of applications for National Parole Board hearings because of delayed program access;
- the fact that correctional plans must be developed and implemented more quickly due to the increased percentage of new offenders being admitted with sentences of four years or less;
- a shortage of program facilitators and program officers, especially those with the skill sets required to deliver Aboriginal-specific programming;
- limited access to programs in the community, especially for women and Aboriginal offenders;
- limited or no anti-gang programming in most institutions—meaning that, by default, reliance on segregation and increased security levels are quickly becoming the norm in managing this area of concern;

- difficulties in recruiting and retaining mental health professionals;
- delays in evaluation and national implementation of Aboriginal-specific programming; and
- the chronic shortage of Aboriginal-specific core programming in maximum-security institutions, which means that Aboriginal offenders cannot carry out their correctional plans and transfer to lower security institutions where Aboriginal programs are available.

The Correctional Service is committed to making genuine progress in the development of reliable and valid risk and need assessment tools, and to increasing its capacity to deliver programs. However, it seriously lacks the resources it needs to fulfil its mandate of preparing offenders for timely and safe reintegration into the community. Addressing that lack must be a priority.

1. *I recommend that the Correctional Service immediately allocate adequate resources to measurably improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*
2. *I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per existing policy. Performance in this priority area should be both measured and closely monitored on an ongoing basis through increased reporting at the regional and national levels, and form a component of the CSC Departmental Performance Reports.*

## 2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions

The overall level of violence in penitentiaries remains unacceptable. A key legislative responsibility of the federal correctional system is to ensure that inmates serve their sentences in a safe and secure environment. For years, this Office has expressed concern regarding the extent to which the Correctional Service provides such an environment. Experience shows that mechanisms such as positive, ongoing interactions with offenders and alternative dispute resolution help diminish institutional violence. Recent instances of violence have been attributed to gang-related activities, drug use and other chronic frustrations. Prison violence remains for the most part unaddressed on a systematic and integrated basis by the Correctional Service.

*The overall level of violence in penitentiaries remains unacceptable. A key legislative responsibility of the federal correctional system is to ensure that inmates serve their sentences in a safe and secure environment.*

Additional mental health services would significantly improve the institutional environment. Far too many vulnerable offenders suffering from mental illnesses are subject to abuse from other offenders, while many more become the subject of avoidable use-of-force interventions and extensive placements in segregation.

## The *Deaths in Custody Study*

In 2006, in response to our concern about the high number of deaths and injuries in federal institutions, the Office conducted a comprehensive review of reports, observations and recommendations dealing with deaths in custody. The *Deaths in Custody Study*, referenced in the Looking Back section of this report, was submitted to the Correctional Service in February 2007 and publicly released in July 2007. The study came to the disturbing conclusion that “it is likely that some of the deaths in custody could have been averted through improved risk assessments, more vigorous preventive measures, and more competent and timely responses by institutional staff”.<sup>64</sup>

The Correctional Service indicated a willingness to address many of the *Deaths in Custody Study*'s findings. The Correctional Service committed to improving the timeliness and effectiveness of the investigation process, and to enhancing its mental health capacity and responsiveness to incidents. Over the last year, we have been made aware of initiatives aimed at addressing concerns raised in the *Deaths in Custody Study*. These include the following:

- a new website, accessible to all CSC employees and managers, that summarizes lessons learned in the management of incidents that resulted in deaths;
- an ongoing survey of wardens on how best to manage medical emergencies;
- a new Commissioner's Directive, “Use of and Responding to Alarms”;
- an ongoing review of the policy on recording and reporting security incidents; and
- a further commitment to a detailed analysis of injuries sustained by offenders with mental health issues.

Although these are good initiatives, they fall short of what is required and expected in the circumstances to address the concerns raised in the *Deaths in Custody Study*. There is concern that these initiatives will not result in consistent application of corrective action across the country and over time. In the meantime, two of our own recent investigations, detailed in the Looking Back section of this report, suggest that preventable deaths continue to occur. Unfortunately, we anticipate more cases.

Given the seriousness of the issues, I expect a much more rigorous and coordinated response by the Correctional Service in the coming fiscal year.

3. *I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-up, of its recommendations, and those of coroners and medical examiners.*
4. *I recommend that the Correctional Service:*
  - *establish a consistent framework for recording and reporting attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses;*
  - *provide a systemic review and analysis of the circumstances associated with these types of injuries; and*
  - *initiate corrective action to prevent the recurrence of such injuries.*
5. *I recommend that the Correctional Service ensure that all relevant reports related to offender deaths are provided to coroners and medical examiners in a timely fashion, and that recommendations from these bodies are immediately responded to.*

64. Office of the Correctional Investigator, *Deaths in Custody Study* (2007) at [www.oci-bec.gc.ca](http://www.oci-bec.gc.ca).

### 3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders

The overrepresentation of Aboriginal people in Canada's prisons and penitentiaries is well known. Nationally, Aboriginal people are less than 3 percent of the Canadian population, but they comprise almost 20 percent of the total federal prison population. For women, this overrepresentation is even more dramatic—they represent 32 percent of women in federal penitentiaries. Using the latest census data, we estimate the overall incarceration rate of Aboriginal Canadians to be 983 per 100,000, or almost nine times higher than the rate for non-Aboriginal people.

In June 2006, the Correctional Service published a *Strategic Plan for Aboriginal Corrections* to address the specific needs of all Aboriginal offenders and to help the CSC move forward in three key areas:

- implement initiatives within a continuum of care to provide culturally appropriate interventions that address the specific criminogenic needs of First Nations, Métis and Inuit men and federally sentenced women offenders;
- enhance horizontal collaboration and coordination within the CSC, within the Public Safety portfolio, and with other levels of government, Aboriginal organizations and stakeholders, to contribute to Aboriginal community development and to help Aboriginal offenders initiate and sustain their healing journeys; and
- address systemic barriers internally and increase CSC cultural competence.

In spite of the above, the overall situation for the great majority of Aboriginal offenders has not significantly improved. My *Annual Report 2006/07* detailed a persistent pattern of disadvantaged outcomes resulting from existing policies, procedures, practices and organizational structures. The Report focused on inequitable results or outcomes of current CSC policies and practices, such as the following:

- Inmates of First Nations, Métis or Inuit heritage face routine over-classification, resulting in their placement in minimum-security institutions at only half the rate of non-Aboriginal offenders.
- The over-classification for Aboriginal women is even worse. For example, at the end of September 2007, native women made up 45 percent of maximum-security federally sentenced women, 44 percent of the medium-security population and only 18 percent of minimum-security women.
- Placement in a maximum-security institution and segregation limits access to rehabilitative programming and services intended to prepare inmates for release.
- This over-classification is a problem because it means inmates often serve their sentences far away from their family, their community, and the valuable support of friends and elders.
- Aboriginal offenders are placed in segregation more often than non-Aboriginal offenders.
- Aboriginal inmates are released later in their sentences than other inmates.
- The proportion of full parole applications resulting in National Parole Board reviews is lower for Aboriginal offenders.
- The use of work releases has dropped dramatically, from 1,044 in 2003/04 to 655 in 2007/08—a 37 percent decrease. Work releases for Aboriginal offenders dropped even more dramatically—by 71 percent, from 160 to 47, in the same period. The Correctional Service is failing to use an effective reintegration tool with an almost 100 percent success rate—work releases.

Aboriginal offenders are more likely to be released on statutory releases, as opposed to parole, resulting in increased periods of incarceration and less time in the community under supervision. The proportion of Aboriginal offenders under community supervision is significantly smaller than the proportion of non-Aboriginal offenders serving their sentences on conditional release. Aboriginal offenders continue to be overrepresented among all offenders referred for detention. Parole is more likely to be revoked for Aboriginal offenders than for non-Aboriginal people. The rate of revocations for breach of conditions (no new criminal offence) is higher for Aboriginal offenders. Aboriginal offenders are re-admitted to federal custody more frequently than non-Aboriginal offenders, and too often this cycle of unfair treatment begins again. To break this cycle, the Correctional Service must do a better job of preparing Aboriginal offenders while they are in custody and provide better support while they are in the community.

*Aboriginal offenders are more likely to be released on statutory releases, as opposed to parole, resulting in increased periods of incarceration and less time in the community under supervision.*

In past OCI annual reports, this Office recommended that the Correctional Service appoint a deputy commissioner specifically responsible for Aboriginal corrections to ensure that the Correctional Service incorporates Aboriginal concerns into all of its operational and policy decisions at the senior level. This recommendation has not been accepted. The Correctional Service instead expanded the role and responsibilities of the Senior Deputy Commissioner (SDC) by adding the Aboriginal portfolio to his duties. Three years later, there is little evidence that this change has had the desired result. On the contrary, the gap in outcomes between Aboriginal and other offenders continues to grow.

The *Corrections and Conditional Release Act* stipulates that the Correctional Service shall establish a National Aboriginal Advisory Committee to advise the Correctional Service on the provision of correctional services to Aboriginal offenders. The National Aboriginal Advisory Committee has not met since June 2004. In response to my last annual report, the Correctional Service indicated that “work to select new members for the National Aboriginal Advisory Committee is underway”.<sup>65</sup> A year later, this Office has yet to be informed of the re-establishment of this legally required committee.

We continue to be concerned that the Correctional Service does not have the necessary data collection systems in place to monitor and evaluate its progress in the area of Aboriginal corrections. We have for years recommended that the Correctional Service publicly issue detailed quarterly reports analyzing key correctional outcomes for Aboriginal offenders, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspensions and revocations of conditional releases. The Correctional Service indicated in its *Strategic Plan for Aboriginal Corrections* that it would develop and implement an integrated monitoring system for assessing the impact of policy and operational changes on Aboriginal offenders by March 2007. This date has long passed, and there is no evidence of improved data collection or analysis. In fact, we have been advised that the Correctional Service will now produce only basic internal annual reports on Aboriginal offenders, as it claims trends are not significantly changing over time. Key correctional outcomes must be the subject of close and regular monitoring to evaluate progress on the implementation of the *Strategic Plan for Aboriginal Corrections*.

In response to my last annual report, the Correctional Service stated that it uses the *Departmental Performance Report* (DPR) to “...report on progress toward the goals of the National Action Plan on Aboriginal Offenders”.<sup>66</sup> Unfortunately, the latest CSC DPR,

65. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2006/2007* at 45.

66. *Ibid.*

for 2006/07, does not report on key correctional outcomes that are of concern to this Office, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspensions and revocations of conditional releases. Therefore, parliamentarians and Canadians have no way of evaluating the Correctional Service's progress, or lack thereof, in this priority area of concern. The lack of openness and the refusal to engage in full reporting on this critical file remain a serious concern to this Office.

Over the years, my Office and other observers have become increasingly concerned about over-classification of Aboriginal and women offenders, and the discriminatory use of the Correctional Service's actuarial risk assessment tools. Actuarial risk assessment tools are psychological scales that measure the potential or risk of recidivism, institutional adjustment or escape, and reintegration.

The Correctional Service developed an action plan in response to findings questioning the validity of its actuarial tools. Unfortunately, we understand that the Correctional Service only expects to fully implement new tools by fiscal 2009/10, more than six years after the Canadian Human Rights Commission found that women and Aboriginal offenders were subject to systemic discrimination, and 13 years after Justice Arbour raised this concern.

The combination of over-classification and lack of Aboriginal programming best illustrates how systemic barriers can hinder offender reintegration. Aboriginal offenders are over-classified because of a poorly conceived actuarial scale. As a result, Aboriginal offenders are disproportionately and inappropriately placed in higher security institutions, which have limited or no access to core programs designed to meet their unique needs. This scenario, for the most part, explains why the reintegration of Aboriginal offenders is lagging so significantly behind the reintegration of other offenders. Clearly, correctional outcomes cannot be explained by individual differences alone.

6. *I recommend that the Minister immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.*
7. *Once it is appointed, I recommend that the National Aboriginal Advisory Committee, as its first order of business:*
  - *review the Correctional Service's governance structure and resources allocated to ensure the timely implementation the CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections; and*
  - *examine the capacity of the Correctional Service to monitor progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspensions and revocations of conditional releases.*

## 4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders

As reported in the Correctional Service's *Report on Plans and Priorities 2007/08*, mental health problems are up to three times more common among inmates in correctional institutions than among the general Canadian population. More than 1 out of 10 male inmates and 1 out of 5 female inmates have been identified at admission as having mental health problems, an increase of 71 percent and 61 percent, respectively, since 1997.

In July 2004, the Correctional Service approved a Mental Health Strategy that promotes the adoption of a continuum of care from initial intake through the safe release of offenders into the community. In December 2005, the Correctional Service secured funds to strengthen the community component of this strategy. This Office welcomed the news of these new investments—approximately \$6 million per year for five years—in community mental health. We

also note the Government of Canada's inclusion in its March 2007 Budget of new investments—approximately \$21 million over two years—to address the lack of a comprehensive mental health intake assessment process and to improve primary mental health care in CSC institutions. The March 2008 Budget provided additional ongoing funding—approximately \$16 million per year.

*Mental health problems are up to three times more common among inmates in correctional institutions than among the general Canadian population.*

Even with the new funding, the current situation remains problematic on several fronts. First, the Correctional Service has difficulty recruiting additional mental health professionals—such as nurses (including those with psychiatric specializations), psychologists, and behavioural science technologists and behavioural counsellors—to fill existing funded positions. In fact, before the recent funding was secured, the Correctional Service had a large staff deficit in at least two of its regions. Therefore, some funding lapsed. Recruiting and retaining staff, and making the Correctional Service an employer of choice for mental health professionals, will remain a challenge for years to come.

The Correctional Service faces many barriers in recruiting and retaining staff, many of which are beyond its control. First, some government-wide human resources policies hinder its ability to hire and retain mental health professionals. Second, the physical infrastructure of three of its Regional Treatment Centres (RTCs) is archaic and not conducive to addressing offenders' treatment needs. As noted in the *CSC Panel Report*, significant capital investments are required to address this situation.<sup>67</sup> Finally, no funding has been secured for what is identified as “intermediate mental health care”. There are many offenders who need ongoing mental health care and support, but who do not require the level of intensive care offered in RTCs. These offenders, who make up a significant proportion of offenders with mental health concerns, are not receiving the level of care they need.

Too often, their symptoms are managed through placement in segregation. Infrastructure investments are needed to establish intermediate mental health care units to address this service gap.

The full implementation of the Correctional Service's Mental Health Strategy is urgently required. It will ensure that the Correctional Service complies with its legal obligation to provide every inmate with essential mental health care and reasonable access to non-essential mental health care that will contribute to the inmate's rehabilitation and successful reintegration into the community, according to professionally accepted standards. Improving outcomes in this area is critical. In the *Report on Plans and Priorities 2008/09*, the Correctional Service assesses the impact of not providing adequate mental health services as follows:

Inmates with untreated mental health disorders cannot engage in their correctional plans. They may compromise the safety of other inmates and front-line staff, and many may become unstable within the community upon release, particularly where service providers may not perceive offenders as one of their client groups.<sup>68</sup>

8. *I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for intermediate mental health care a key portfolio priority.*
9. *I recommend that the Correctional Service make its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders a priority for the current fiscal year.*

67. Canada, Correctional Service of Canada Review Panel, *A Roadmap to Strengthening Public Safety (2007)* (Chair: Mr. Rob Sampson) ([www.ps-sp.gc.ca](http://www.ps-sp.gc.ca)).

68. Correctional Service of Canada, *Report on Plans and Priorities 2008/09* (2007) at 31.

## 5. Strengthened Management Practices

In its latest report on plans and priorities, the Correctional Service committed to strengthening its management practices by ensuring that there is a “robust and effective organization that is able to deliver on its key operational priorities and other activities in a cost-effective manner and to do this in a way that is consistent with public service values that are essential to a healthy workplace and to the confidence and trust of Canadians”.<sup>69</sup> The Correctional Service states that it will do so by improving results in the areas of harassment, staff grievances, respect, trust, accountability, management practices, ethics, resources, integrity, fairness, inclusiveness of the workplace and respect. The Correctional Service should be commended for its leadership efforts to strengthen its management practices. We will limit our comments and observations on this key priority to those initiatives that are of concern because of their impact on the offender population. Clearly, management practices can, and do, influence the treatment of offenders.

### Human Resources Issues

In its *Strategic Plan for Human Resource Management 2007–2010*, the Correctional Service acknowledges that it must put into place robust measures to recruit and retain a representative workforce. The Correctional Service identified the need to continue to increase the proportion of Aboriginal workers at all levels, particularly in its executive ranks and in institutions with significant Aboriginal offender populations. It planned to implement a national strategy for recruiting Aboriginal employees and senior executives to meet its needs, starting in March 2008. This Office has yet to receive a copy of this national strategy, or any indication of how achievements will be evaluated and reported.

The offender population is becoming increasingly diverse, and the Correctional Service must ensure that its workforce is representative of this diversity. A diverse, representative workforce at all levels of the organization is one of the best ways of promoting meaningful and positive interactions among staff and offenders.

*10. I recommend that the Correctional Service increase the representation of diverse groups in its workforce at all levels to reflect the ethno-cultural diversity of its offender population.*

## A Special Word on Grievance and Harassment Complaints

This past year, the Correctional Service revised its Commissioner’s Directive CD 081 on the internal offender complaints and grievances system. The revision involved a consultation with stakeholders. Initially, the consultation failed to include proposed changes to timeframes for response at the Commissioner’s level. After my Office pointed out this shortcoming, the Correctional Service consulted on the issue of a proposed new timeframe for processing third-level grievances. This process included a consultation with offenders. In the end, the CSC revised CD 081 and adopted extended timeframes for response to grievances at the Commissioner’s level. The new timeframes moved from 25 days to 80 days for routine grievances and from 15 days to 60 days for high-priority grievances. This amendment raises serious concerns in terms of the Correctional Service’s legislative responsibilities to provide “a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders’ grievances”.<sup>70</sup>

It is evident that the huge increase in response times—within a system that has for decades been criticized for its inability to respond in a thorough, objective and timely fashion—places at issue the

69. *Ibid.*

70. *Corrections and Conditional Release Act*, s. 90.

Correctional Service's commitment to ensuring that offender grievances are resolved in a fair and expeditious manner. It further places in question the commitment of the Correctional Service to complying with the intent of the Arbour recommendations directed at the Commissioner's level of the process.

As previously noted, the current inmate grievance process is rooted in the 1977 *Report to Parliament of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada*. The timeline for the Correctional Service to respond to inmate grievances was initially set at 10 working days for each of the four levels.

The relationship between this Office and the inmate grievance process is longstanding. The initial *Annual Report 1973/1974* notes that "in conjunction with the establishment of the Office of the Correctional Investigator, the Canadian Penitentiary Service established an inmate grievance procedure for dealing with inmate complaints".<sup>71</sup> The Office commented on the need for a timely response from the Correctional Service if both organizations were to effectively fulfil their respective mandates.

The Office, in its *Annual Report 1989/90*, concluded with regard to the grievance process:

The effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism is dependent upon a combined front-end process which is capable, in a participative fashion, of thoroughly and objectively reviewing the issue at question. It also requires a final level within the process which has the courage to take definitive and timely decisions on those issues which are referred to its attention for resolution. I feel the difficulties with the current grievance process are not directly related to its structure or its existing procedures, but rather to the lack of commitment and acceptance of responsibility on the part of CSC's senior management for its operation. An improvement in the effectiveness

and credibility of the process will only happen when those responsible for its operation decide to make it work.<sup>72</sup>

The Correctional Service initiated a formal review of the grievance process in April 1989, the first of many. In 1990 the Commissioner of the day, in response to the Office's comments concerning senior management commitment and acceptance of responsibility, stated "...the timelines of our responses will be seen—quite correctly—as a real indicator of the importance we place on resolving offender complaints".

The difficulties with the process persisted, and in 1993 the Office recommended "...that the Service conduct an extensive national audit on the management of the current procedure with a view to not only ensuring that the timeframes and reporting requirements are met, but to as well examine the thoroughness and objectivity of the current procedure and the level of credibility it currently holds with the population it is intended to serve".<sup>73</sup> This recommendation was rejected. The Correctional Service opted to initiate its third "high-level review" of the process in five years. This review eventually resulted in policy changes but no improvement in performance.

The inmate grievance system was a central area of focus for the Arbour Commission. The *Arbour Report* of 1996 stated:

It is striking that virtually all of the issues that have arisen in the course of this inquiry were raised in the first instance by the inmates in complaints, grievances and, in some cases, in letters addressed to senior Correctional Service officials.

Some of these grievances were never answered at all. Those that were answered were almost always answered late; in some cases, several months after the answers were due. There is

71. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1973/1974* at 13.

72. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1989/1990* at 29.

73. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1992/1993* at 24.

no system to effectively prioritize those grievances where the only effective response would be one received on an urgent basis.

However, by far the most troubling aspect of the responses to those grievances, which raised important issues of fundamental inmate rights, was the number of times in which the response failed to deal properly with the substance of the issue raised.<sup>74</sup>

In the Finding Section on grievances, Justice Arbour stated:

The Correctional Investigator has pointed out for years the chronic un-timeliness of the response to the complaint and grievance process in the Correctional Service. In reply, the Correctional Service now takes the position that it has set for itself unrealistic timeframes within which to respond and that these will have to be readjusted. I agree that grievances should be dealt with within a timeframe that will allow an adequate and informative response. The evidence I have heard discloses that lengthy delays produce often neither.<sup>75</sup>

*The Correctional Investigator has pointed out for years the chronic un-timeliness of the response to the complaint and grievance process in the Correctional Service.*

In response to the *Arbour Report*, the Correctional Service adjusted its policy on offender complaints and grievances in June 1998. These adjustments included the following:

- formal prioritization of offender grievances based on their potential effect on rights and freedoms;

- differentiation of response timeframes based on priority; and
- adjustment of timeframes to ensure thorough investigations.

This Office was actively involved in the consultations leading to these adjustments and supportive of the policy direction taken. With respect to the issues of timeframes and priorities, the policy stated:

CSC will ensure that offenders are provided with complete, written responses to issues raised in complaints and grievances within 15 working days of receipt, when the complaint or grievance is assessed as being a priority case, and within 25 working days in all other cases.<sup>76</sup>

The Office was advised during the consultation process leading to the above-noted policy changes that the extensions to the response timeframes of 5 days for priority grievances and 15 days for other cases would ensure a timely and thorough response to offender concerns at all levels of the process.

The *Annual Report 1999/00* acknowledged the improvements to the grievance process and concluded:

This Office has a vested interest in ensuring that the Service's internal grievance procedure is both fair and expeditious in resolving individual offender complaints and identifying systemic areas of concern. With in excess of twenty thousand federal offenders, we cannot be, nor were we ever intended to be, the primary reviewer of offender complaints. The grievance process, to be effective, must be and be seen by the offender population to be thorough, objective and timely in responding to their complaints.<sup>77</sup>

74. Canada, *Report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston* (1996) at 150 and 151 (Chair: Justice Louise Arbour).

75. *Ibid.* at 162.

76. Correctional Service of Canada. *Commissioner's Directive 081: Offender Complaints and Grievances*.

77. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 1999/2000* at 10 and 11.

The backlog of grievance responses, mainly at the regional and national levels of the process, had returned by 2002. A recommendation in the *Annual Report 2001/02* again focused on the issue of delay:

I recommend, with respect to the Inmate Grievance Procedure, that the Service initiate action immediately, to clean up the backlog of outstanding grievances and establish procedures to ensure that grievances are addressed in a timely fashion.<sup>78</sup>

In 2004, the Correctional Service initiated a “human resources capacity review within the offender redress process”. The Office was further advised that “CSC is currently reviewing the grievance manual and all of the grievance-related processes to improve timelines of responses”. The timeliness of responses, specifically at the Commissioner’s level of the process, did not improve.

I concluded in my *Annual Report 2004/05* that the inmate grievance process was “...dysfunctional in terms of ‘expeditiously resolving offender grievances’, most notably at the national level”.<sup>79</sup> I recommended that the Correctional Service take immediate steps to review the operation of its process and that it retain an external consultant to assist with its review. In response to this recommendation, the Correctional Service stated:

CSC is currently conducting a national review of the offender Redress Process which will be completed by February 2006. The review addresses the efficacy of the current process, as well as resource requirements and reporting structures.

At the third level (Commissioner), timeliness continues to be a serious challenge and must be addressed. The review will address these issues.<sup>80</sup>

I noted in my *Annual Report 2005/06* that while the Correctional Service had initially agreed with my previous year’s recommendation, the branch responsible for offender redress had conducted the national review of the offender redress process, with no external involvement. The CSC produced a report in May 2006 acknowledging that present operations “...are not meeting statutory requirements”, but to date no action plan has been finalized to reasonably address the matter. I further commented that during fiscal 2005/06, only 15 percent of the grievances responded to at the Commissioner’s level were addressed on time. I recommended that the “...Correctional Service immediately comply with its legal obligation and establish a procedure for fairly and expeditiously resolving all offender grievances”.<sup>81</sup>

The Correctional Service’s response of June 2006 was that it would “...continue to review and improve its current process for responding to offender complaints and grievances, at all levels within CSC”.<sup>82</sup> The Correctional Service further stated “...through resource re-allocations, the backlog of grievances at the third level (Commissioner’s), at the end of FY 05-06, had been eliminated. Every effort will be made through streamlining of processes and policy improvements to sustain these gains and ensure timeliness of responses at the national level”.<sup>83</sup>

Regarding this issue, I stated in my *Annual Report 2006/07*:

The Correctional Service in 1998, facing excessively lengthy delays and a lack of compliance with its own policy, extended its timeframes “to better reflect the time required to respond”. This Office raised concerns at the time that such an extension was inconsistent with the Correctional Service’s commitment to “an effective timely redress process for offenders” and did not reflect legal requirements. Almost a decade later, only 22% of the grievances

78. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2001/2002* at 32.

79. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2004/2005* at 19.

80. *Ibid.* at 58.

81. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2005/2006* at 14.

82. *Ibid.* at 47.

83. *Ibid.*

identified as high priority at the Commissioner's level were answered within these expanded timeframes in fiscal 2006–07 and the Correctional Service is again considering extending the already extended timeframes.<sup>84</sup>

Given the above history on the matter, the movement of the response time on priority grievances at the Commissioner's level from three weeks to three months is unacceptable. Given the seriousness of the situation, I see no other alternative than to recommend outside assistance to ensure the timely and fair resolution of third-level grievances.

*11. I recommend that the Minister direct the Correctional Service to immediately re-instate the response times at the Commissioner's level of the Offender Grievance and Complaint System at 15 days for priority grievances and 25 days for non-priority grievances, and that the Correctional Service take the necessary steps to comply with those timeframes.*

84. Office of the Correctional Investigator, *Annual Report 2006/2007* at 25.





LOOKING FORWARD



I am convinced that when the Correctional Service pays adequate attention to offender concerns, its effectiveness vastly improves, staff and inmates co-exist in a safer environment, and the public is best served. Everyone, including society at large, benefits from a strong commitment to effective corrections—the delivery of evidence-based correctional services and policy within a framework respectful of legal and human rights.

My Office is committed to continuing to engage in a constructive dialogue with the Correctional Service and to making progress on many longstanding areas of offender concern. Our focus will continue to be on ensuring fairness and accountability.

*I am convinced that when the Correctional Service pays adequate attention to offender concerns, its effectiveness vastly improves, staff and inmates co-exist in a safer environment, and the public is best served.*

This year marks the 60<sup>th</sup> anniversary of the *United Nations Universal Declaration of Human Rights*. On December 10, 2007, the UN Secretary-General launched a year-long campaign to celebrate this milestone. The theme of the campaign is “dignity and justice for all of us”. To pay special tribute to this anniversary, Ms. Louise Arbour, UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), reached out to all national human rights institutions around the world to focus their attention on the situation of persons deprived of their liberty in prisons and other places of detention. The Office of the UNHCHR invited the national human rights institutions, including specialized ombudsman offices such as the OCI, to undertake activities promoting dignity and justice for detainees throughout 2008. The UN High Commissioner for Human Rights designated the week of October 6–12, 2008, to showcase these activities and publicly demonstrate these institutions’ commitment to the fair and humane treatment of detainees.

Canada could take advantage of this UN initiative and further demonstrate its commitment to protecting and promoting human rights. The OCI urges the Government of Canada to use this opportunity to announce its commitment to signing and ratifying the *Optional Protocol on the Convention against Torture*. This action would continue Canada’s long tradition of promoting and defending human rights at home and abroad. In this context, Canada would have an opportunity to assess its domestic oversight framework for all places of detention. The mandates of existing oversight agencies could be reviewed to ensure that all persons detained in Canada are subject to effective independent oversight, and the independence of oversight agencies could be reaffirmed or enhanced, where required. That would clearly and unequivocally demonstrate, to Canadians and the international community, Canada’s commitment to accountability in promoting and protecting human rights.

With respect to my Office, I am convinced the time is right to implement the long-called-for change in its reporting relationship to Parliament. Currently, I am required to provide annual and special reports to the federal Minister of Public Safety, who, in turn, must submit them to both houses of Parliament within 30 sitting days. A key element of any ombudsman operation is the independence of the Office from the government organization it is mandated to investigate. This independence has traditionally been established and maintained by having the ombudsman office report directly to the legislative authority that established it. The current reporting relationship through the federal Minister of Public Safety, given the Minister’s direct responsibility for the Correctional Service, has been an ongoing point of debate since the Office was created. Reporting directly to Parliament is more consistent with the traditional role of ombudsman offices and would help ensure that the Office’s independence is never questioned.

*12. I recommend that as part of any review of the Corrections and Conditional Release Act, the Minister propose that the Office of the Correctional Investigator report directly to Parliament.*

Again, this year I welcome the opportunity to thank my staff members in the Office, who have worked so tirelessly for the betterment of federal corrections. Their professionalism and personal commitment to the mandate of the Office reflect the core values and ethics of the Public Service.

The Correctional Service is in a transitional phase. Many initiatives are underway that will affect the future of corrections. On April 20, 2007, the Minister announced the establishment of an independent panel to look at the CSC's operational policies, strategies and business plans, in order to determine future directions for the Correctional Service. This initiative was part of the government's commitment to protecting Canadian families and communities. The panel released its report on December 13, 2007.<sup>85</sup> It included 109 recommendations, focusing on five key themes:

1. offender accountability;
2. elimination of drugs from prisons;
3. offender employment and employability;
4. physical infrastructure; and
5. elimination of statutory release and a movement toward earned parole.

The government responded to the CSC panel recommendations via its March 2008 Budget.<sup>86</sup> It is not clear how many recommendations will eventually be implemented. However, the March 2008 Budget funded the CSC's Transformation Office to examine the panel's recommendations and develop detailed responses.

In addition, parliamentarians constantly solicit the Correctional Service to estimate the costs of legislative proposals that could, if Parliament adopts them, significantly increase Canada's penitentiary population. Furthermore, the Treasury Board Secretariat is currently examining the Correctional Service's allocation of funds to its priorities in a strategic review exercise. Finally, the Correctional Service has established a task force to examine its policy development and policy communications processes. All these activities could redefine federal corrections in Canadian society.

The next fiscal year promises to be another very demanding one for the OCI, as our workload will continue to increase. We are looking forward to working collaboratively with the Correctional Service on its five key priorities. We acknowledge that our shared issues will not be easy to resolve. However, we hope that the Correctional Service will respond not only to our specific recommendations but also to the context in which they arise, by setting the bar high and committing itself to addressing these longstanding offender concerns in a reasonable and timely way. Canadians deserve nothing less than the best correctional system in return for their significant and growing investment.

In the coming year, the Office will meet with stakeholders concerned about in-custody deaths and will examine the feasibility of implementing a formal reporting and information-sharing system in Canada. Such systems already exist in other jurisdictions and have proven to be invaluable in assisting to prevent tragic deaths.

The Office will also continue to work with various central agencies to enhance our corporate risk management practices, our security and business continuity policy, and our information management and internal audit capacity.

With much work to do and many interesting challenges to meet, I look forward to the coming year.

85. Canada, Correctional Service of Canada Review Panel, *A Roadmap to Strengthening Public Safety* (2007) (Chair: Mr. Rob Sampson) ([www.ps-sp.gc.ca](http://www.ps-sp.gc.ca)).

86. Budget 2008 at 170.



ANNEXES:  
STATISTICS  
SUMMARY OF  
RECOMMENDATIONS



# ANNEX A: STATISTICS

## Table A: Complaints<sup>(1)</sup> By Category

Complaints - see Glossary (1)  
Internal Response - see Glossary (2)  
Investigation - see Glossary (3)

CATEGORY	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	TOTAL
<b>Administrative Segregation</b>			
Conditions	16	87	103
Placement/Review	73	230	303
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>317</b>	<b>406</b>
<b>Case Preparation</b>			
Conditional Release	58	119	178
Post Suspension	23	17	40
Temporary Absence	8	36	44
Transfer	42	75	117
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>247</b>	<b>379</b>
Cell Effects	197	323	520
Cell Placement	15	64	79
<b>Claims Against the Crown</b>			
Decisions	7	4	11
Processing	18	28	46
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>57</b>
Community Programs/Supervision	6	11	17
Conditions of Confinement	98	252	350
Correspondence	31	39	70
Death or Serious Injury	4	6	10
Decisions (General) – Implementation	8	8	16
<b>Diet</b>			
Medical	9	27	36
Religious	3	16	19
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>55</b>
<b>Discipline</b>			
Independent Chairperson (ICP) Decisions	7	3	10
Minor Court Decisions	7	8	15
Procedures	25	15	40
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>65</b>
Discrimination	4	8	12
Employment	38	62	100
<b>File Information</b>			
Access – Disclosure	58	113	171
Correction	69	57	126
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>170</b>	<b>297</b>

*Continued next page*

**Table A: Complaints<sup>(1)</sup> By Category (cont.)**

CATEGORY	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	TOTAL
<b>Financial Matters</b>			
Access	42	63	106
Pay	41	49	90
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>112</b>	<b>196</b>
Food Services	29	33	62
Grievance Procedure	83	181	264
Harassment	21	31	52
Health and Safety – Worksite	2	3	5
Ion Scan/Drug Dog	4	3	7
<b>Health Care</b>			
Access	89	349	438
Decisions	90	235	325
Dental	17	69	86
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>653</b>	<b>849</b>
<b>Mental Health</b>			
Access	3	31	34
Programs	4	4	8
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>35</b>	<b>42</b>
Methadone	10	46	56
Official Languages	7	2	9
Operation/Decisions of the OCI	20	7	27
<b>Programs</b>			
Access/Services	56	124	180
Release Procedures	35	58	93
Safety/Security of Offender(s)	45	131	176
Search and Seizure	18	23	41
Security Classification	67	105	172
Sentence Administration	19	16	35
Staff Performance	136	180	316
Telephone	61	128	189
Temporary Absence Decision	16	52	68
<b>Transfer</b>			
Implementation	42	112	154
Involuntary	68	124	192
Pen Placement	28	56	84
Voluntary	26	99	125
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>391</b>	<b>555</b>
Urinalysis	11	10	21
Use of Force	5	27	32

*Continued next page*

## Table A: Complaints<sup>(1)</sup> By Category (cont.)

CATEGORY	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	TOTAL
<b>Visits</b>			
General	50	154	204
Private Family Visits	38	73	111
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>227</b>	<b>315</b>
<b>Outside Terms of Reference</b>			
Parole Process/Decisions	79	52	131
Other Issues	45	20	72
<b>Grand Total</b>	<b>2139</b>	<b>4258</b>	<b>6398</b>

## Glossary

**Complaint:** Complaints may be made by an offender or a third party on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

**Internal Response:** A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

**Investigation:** A complaint where an inquiry is made with the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

## Table B: Complaints by Institution

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
<b>WOMEN'S FACILITIES</b>			
Edmonton Women's Facility	40	27	9
Fraser Valley	25	13	3
Grand Valley	58	15	6
Isabel McNeill House	3	3	1
Joliette	57	12	3.5
Okimaw Ohci Healing Lodge	5	1	1
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	5	5	1
Nova	52	23	4
<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>99</b>	<b>28.5</b>
<b>ATLANTIC</b>			
Atlantic	133	40	6
Dorchester	254	80	7.5
Shepody Healing Centre	20	5	4
Springhill	146	49	6
Westmorland	26	21	1.5
<b>Region Total</b>	<b>579</b>	<b>195</b>	<b>25</b>
<b>ONTARIO</b>			
Bath	110	54	7.5
Beaver Creek	46	6	1
Collins Bay	73	23	4.5
Fenbrook	178	81	9.5
Frontenac	34	13	2
Joyceville	164	45	7
Kingston Penitentiary	577	84	11
Millhaven	198	25	5
Pittsburgh	32	14	1.5
Regional Treatment Centre	71	19	6.5
Warkworth	251	105	9.5
<b>Region Total</b>	<b>1704</b>	<b>469</b>	<b>65</b>
<b>PACIFIC</b>			
Ferndale	33	11	2
Kent	152	41	9
Kwikwèxwelhp	6	0	1
Matsqui	85	37	6
Mission	140	78	8.5
Mountain	97	50	8.5
Pacific	127	53	5.5
Regional Treatment Centre	111	60	5
William Head	23	13	4
<b>Region Total</b>	<b>774</b>	<b>343</b>	<b>49.5</b>

*Continued next page*

# Table B: Complaints by Institution (cont.)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
<b>PRAIRIE</b>			
Bowden	211	80	12
Drumheller	199	61	12
Edmonton	334	76	9.5
Grande Cache	86	16	2
Ochichakkosipi	11	10	2
Pê Sâkâstêw Centre	22	6	1
Regional Psychiatric Centre	110	23	3
Riverbend	8	2	0.5
Rockwood	31	13	2
Saskatchewan Penitentiary	258	90	11
Stan Daniels	20	3	0.5
Stony Mountain	248	91	9.5
Willow Cree	17	9	2
<b>Region Total</b>	<b>1557</b>	<b>480</b>	<b>67</b>
<b>QUEBEC</b>			
Archambault	149	33	6
Centre Régional Santé Mentale	51	22	3
Cowansville	184	88	9
Donnacona	182	77	12
Drummond	113	32	7.5
Federal Training Centre	22	1	1
La Macaza	112	44	6
Leclerc	171	8	2.5
Montée St-François	41	11	1
Port Cartier	253	80	9
Regional Reception Centre	77	24	3
Special Handling Unit	52	24	4.5
Ste-Anne des Plaines	21	9	1.5
Waseskun	2	0	0
<b>Region Total</b>	<b>1430</b>	<b>453</b>	<b>66</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>(*) 6,289</b>	<b>2039</b>	<b>297</b>

(\*) Excludes 97 complaints from federal offenders in the community and 10 complaints from federal offenders in provincial institutions.

## Table C: Complaints and Inmate Population - By Region

REGION	Total Number of Complaints (*)	Inmate Population (**)
Atlantic	579	1337
Quebec	1430	3125
Ontario	1704	3557
Prairie	1557	3149
Pacific	774	1884
Women's Facilities	245	490
<b>TOTAL</b>	<b>6289</b>	<b>13543</b>

(\*) Excludes 97 complaints from federal offenders in the community and 10 complaints from federal offenders in provincial institutions.

(\*\*) As of June 2008, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

## Table D: Disposition of Complaints by Action

ACTION	Disposition	Number of Complaints
Internal Response	Information given	1553
	Not supported	71
	Pending	14
	Referral	400
	Withdrawn	102
<b>Total</b>		<b>2,140</b>
Investigation	Information given	1342
	Not supported	336
	Pending	71
	Referral	1041
	Recommendation/Resolution Facilitated	1324
	Withdrawn	142
<b>Total</b>		<b>4,256</b>
<b>GRAND TOTAL</b>		<b>(*) 6,396</b>

(\*) Includes 97 complaints from federal offenders in the community and 10 complaints from federal offenders in provincial institutions.

## Table E: Areas of Concern Most Frequently Identified by Offenders

### TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	762
Transfer	552
Cell Effects	519
Administrative Segregation	406
Case Preparation	379
Staff Performance	368
Conditions of Confinement	344
Visits and Private Family Visits	315
Information – Access and Correction	297
Grievance Procedure	264

### ABORIGINAL OFFENDERS

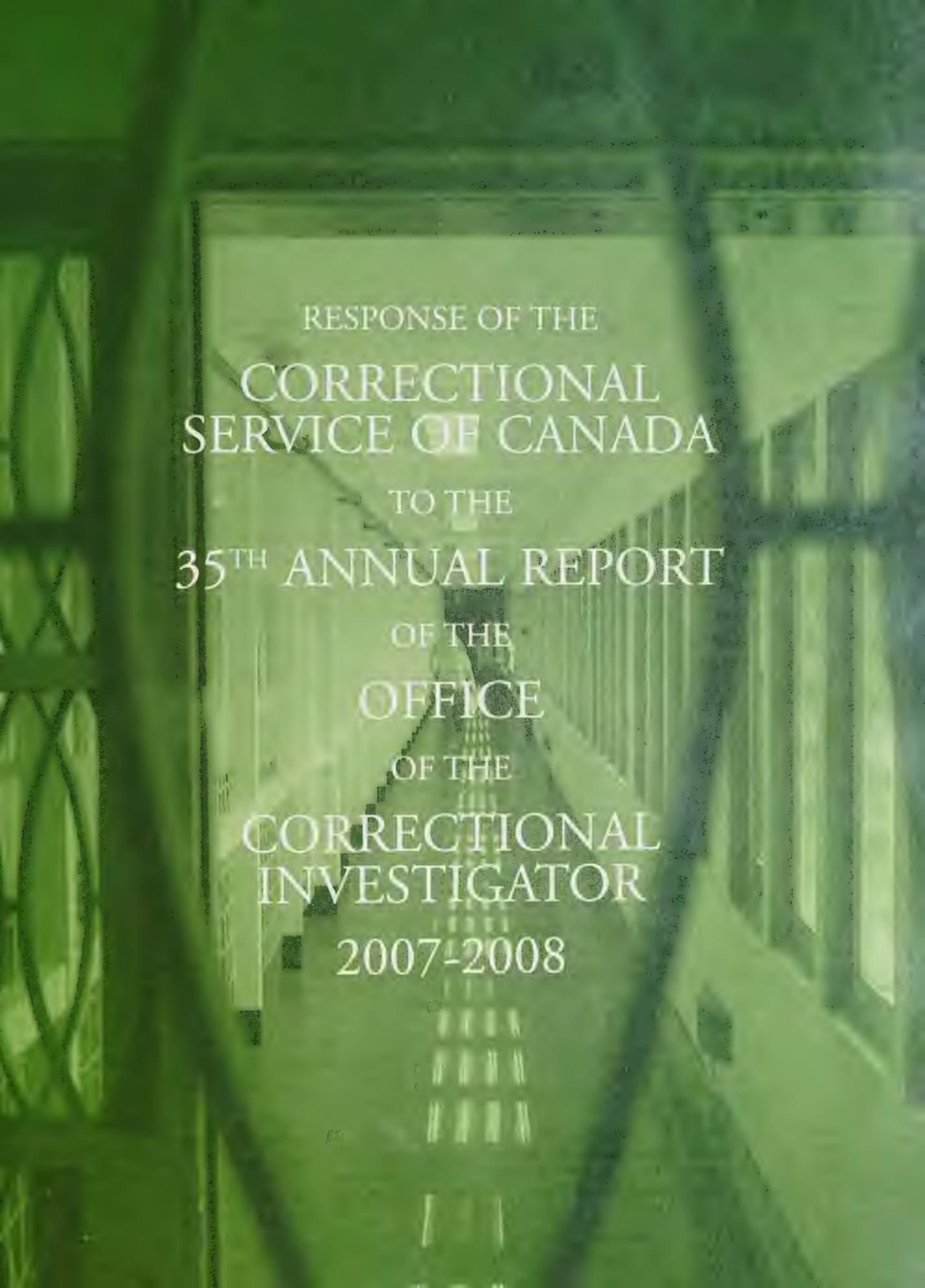
Health Care	94
Transfer	83
Case Preparation	67
Staff Performance	68
Administrative Segregation	63
Information – Access and Correction	61
Cell Effects	55
Visits and Private Family Visits	45
Conditions of Confinement	44
Safety/Security of Offender	37
Grievance Procedure	37

### WOMEN OFFENDERS

Health Care	47
Staff Performance	20
Administrative Segregation	16
Conditions of Confinement	16
Safety/Security of Offender	15
Temporary Absence Decision	14
Case Preparation	14
Telephone	11
Visits and Private Family Visits	10
Information – Access and Correction	9

## ANNEX B: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. *I recommend that the Correctional Service immediately allocate adequate resources to measurably improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*
2. *I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per existing policy. Performance in this priority area should be both measured and closely monitored on an ongoing basis through increased reporting at the regional and national levels, and form a component of the CSC Departmental Performance Reports.*
3. *I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-up, of its recommendations, and those of coroners and medical examiners.*
4. *I recommend that the Correctional Service:*
  - *establish a consistent framework for recording and reporting attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses;*
  - *provide a systemic review and analysis of the circumstances associated with these types of injuries; and*
  - *initiate corrective action to prevent the recurrence of such injuries.*
5. *I recommend that the Correctional Service ensure that all relevant reports related to offender deaths are provided to coroners and medical examiners in a timely fashion, and that recommendations from these bodies are immediately responded to.*
6. *I recommend that the Minister immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.*
7. *Once it is appointed, I recommend that the National Aboriginal Advisory Committee, as its first order of business:*
  - *review the Correctional Service's governance structure and resources allocated to ensure the timely implementation the CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections; and*
  - *examine the capacity of the Correctional Service to monitor progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspensions and revocations of conditional releases.*
8. *I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for intermediate mental health care a key portfolio priority.*
9. *I recommend that the Correctional Service make its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders a priority for the current fiscal year.*
10. *I recommend that the Correctional Service increase the representation of diverse groups in its workforce at all levels to reflect the ethno-cultural diversity of its offender population.*
11. *I recommend that the Minister direct the Correctional Service to immediately re-instate the response times at the Commissioner's level of the Offender Grievance and Complaint System at 15 days for priority grievances and 25 days for non-priority grievances, and that the Correctional Service take the necessary steps to comply with those timeframes.*
12. *I recommend that as part of any review of the Corrections and Conditional Release Act, the Minister propose that the Office of the Correctional Investigator report directly to Parliament.*



RESPONSE OF THE  
CORRECTIONAL  
SERVICE OF CANADA  
TO THE  
35<sup>TH</sup> ANNUAL REPORT  
OF THE  
OFFICE  
OF THE  
CORRECTIONAL  
INVESTIGATOR  
2007-2008

# INTRODUCTION

The Correctional Service of Canada (CSC or the Service) contributes to the maintenance of a just, peaceful and safe society through the safe and humane custody and supervision of offenders; and by assisting offenders to rehabilitate and reintegrate into the community.

CSC manages 58 institutions, 16 community correctional centres and 71 parole offices. At the end of the 2007-2008 fiscal year, CSC was responsible for approximately 13,600 federally incarcerated offenders and 8,400 offenders in the community. Over the course of the year, including all admissions and releases, CSC managed 20,000 incarcerated offenders and 14,500 supervised offenders in the community.

CSC has long experienced growing challenges in sustaining results due to three overarching realities: longstanding operational and financial pressures; a changing, more complex and more problematic offender population<sup>1</sup> which presents significant security and reintegration challenges; and insufficient investment in infrastructure – leading to rust-out and to institutions not designed/configured to manage the changing offending profile. Furthermore, from 1994-1995 to 2006-2007 latest that is available, the average annual cost of maintaining offenders has increased from \$36,731 to \$74,261.

## Federal Budget 2007

Recognizing the gravity of these aforementioned challenges, Budget 2007 provided CSC with bridge funding over two years (2007-2008 and 2008-2009) to meet only its most urgent requirements and to keep the Service operationally viable, pending the results of an independent review of CSC operations.

## Independent CSC Review Panel

The CSC Review Panel, launched by the Minister of Public Safety in April 2007, was mandated to review CSC's operational priorities, strategies and business plans with a view to enhancing public safety. The Panel's report was submitted to the Minister and was publicly released on December 13, 2007.

The Report recognized the realities and challenges currently facing the Service and made 109 recommendations. It provides a foundation for CSC's transformation agenda and a new correctional vision to contribute to public safety. The most significant aspects of the recommendations are categorized in five major areas:

### 1. Offender Accountability

- that the principles of the *Corrections and Conditional Release Act* be strengthened to further emphasize offender responsibility and accountability.

### 2. Eliminating drugs from prison

- that CSC strengthen its interdiction initiatives on all fronts.

### 3. Employability/Employment

- that the employability skills (job readiness) of offenders are enhanced through work opportunities in penitentiaries and employment opportunities in the community at the time of release; and to implement a more structured workday to allow for the proper balance between work, education and correctional programs.

<sup>1</sup> From 1997 to 2008, the federal offender population has been largely characterized by offenders with extensive histories of violence, previous youth and adult convictions and serious substance abuse histories. This period has seen increased affiliations with gangs and organized crime (from 11% to 14%), higher rates of infection with Hepatitis C and HIV, and serious mental health disorders (from 6% to 10%). In addition, the proportion of homicide offenders has increased from 22% in 1997 to 25% in 2008 and there is an increasing trend toward maximum security designations (from 6% to 11%).

## 4. Physical Infrastructure

- that CSC explore new approaches to the design and construction of regional “complexes” – complexes that would reinforce an overall correctional management model that stresses the accountabilities of offenders and provides opportunities to improve correctional results.

## 5. Eliminating Statutory Release And Moving to Earned Parole

- that offenders must work to address risks and needs and earn their way back to their home communities, demonstrating that they have changed and are capable of living as law-abiding citizens.

*Note: Earned parole is not part of the first phase of transformation supported by the Government in Budget 2008. This change will require significant consultation, planning and legislative change. Earned parole will be reviewed at a later date.*

Furthermore, the Panel’s report also recognized that CSC’s priorities were integral to the organization’s transformation but that they needed to be supported through sustainable funding. The five (5) priorities of the Service are:

1. safe transition of eligible offenders into the community;
2. safety and security for staff and offenders in our institutions;
3. enhanced capacities to provide effective interventions for First Nations, Métis and Inuit offenders;
4. improved capacities to address the mental health needs of offenders; and
5. strengthened management practices.

## Federal Budget 2008

Subsequent to the release of the Panel’s report, the Government, through Budget 2008, made a significant investment to initiate a new vision for the federal correctional system. It provided funding to ensure that CSC is firmly on track to respond comprehensively to the Panel’s recommendations. CSC’s baseline funding was stabilized and funding was provided to enable CSC to strengthen control of its institutions through enhanced safety and security measures, including training for correctional staff and greater investments in illicit drug detection measures.

A CSC Transformation Team was established and is leading CSC’s response to the Report’s recommendations. It is recognized that this transformation will require a long-term commitment and a phased approach. The new vision for CSC will be characterized by a stronger focus on how its efforts contribute to enhanced public safety of all Canadians – CSC’s primary goal. As well, there will be greater consistency in delivering correctional services and a higher level of integration, particularly between institutions and the community. Finally, the principle of shared responsibility and accountability of offenders to follow their correctional plans and CSC to provide opportunities and tools to do so will be clearer and better understood. Initial initiatives identified by the Transformation Team will assist in building the right foundations for future investments in federal corrections.

# SAFE TRANSITION OF ELIGIBLE OFFENDERS INTO THE COMMUNITY

## Recommendation #1:

*I recommend that the Correctional Service immediately allocate adequate resources to measurably improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*

In the short-term, as part of the transformation agenda, CSC will be exploring new models for a streamlined assessment process and earlier initiation of programs at the commencement of an inmate's sentence. By spring 2009, CSC will also develop National Correctional Reintegration Program referral guidelines for all national correctional programs which will allow for a more efficient use of existing program delivery resources.

CSC will also develop program delivery tools to help Correctional Program Officers to address the needs of offenders with education deficits, learning disabilities and mental disorders. These tools will be based on the findings of recent evaluations regarding the efficacy of structured and didactic programs. These tools will include methods of adapting program delivery to homogenous groups.

Through the transformation agenda, CSC will initiate proposals to develop and implement an integrated program strategy. The proposed program model will include an intervention designed specifically to address the challenges of the changing offender population.

Over the next three (3) years, CSC will position correctional program delivery staff to:

- facilitate appropriate supplementary assessments and program referrals;
- deliver programs focusing on Violence Prevention and Substance Abuse to address the capacity demands of a short-term offender population; and
- deliver the Community Maintenance Program.

## Recommendation #2:

*I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per existing policy. Performance in this priority area should be both measured and closely monitored on an ongoing basis through increased reporting at the regional and national levels, and form a component of the CSC Departmental Performance Reports.*

Gaps have been identified in the provision of programming and the timely preparation of cases. As part of CSC's transformation agenda, the Service will be focusing on approaches that enhance the timely preparation of eligible inmate cases for presentation for review by the National Parole Board. Work is underway to improve efficiencies in the area of correctional programs, program availability earlier in the sentence, and efforts to actively encourage offenders to participate in their correctional plan. Focus on achieving results in these areas is expected to increase the number of eligible offenders who are prepared for safe release to the community.

Regional and National Headquarters will use the Corporate Monitoring Tool to assess progress in this area.

# SAFETY AND SECURITY FOR STAFF AND OFFENDERS IN OUR INSTITUTIONS

## Recommendation #3:

*I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-up, of its recommendations, and those of coroners and medical examiners.*

CSC has developed a number of different strategies to increase and support its capacity for a more timely analysis of the information contained in investigation reports, as well as those of Coroners' and Medical Examiners. In addition, greater focus is placed on communicating "significant findings" to the operational sites. Three (3) such documents are currently available to staff on the CSC Infonet site and additional documents will be forthcoming in the fall of 2008.

All recommendations are seriously considered and, when a recommendation is deemed appropriate and feasible, an action plan is put in place. Every action is tracked until such time as it is complete, acceptable and documented. Since September 2007, a quarterly report entitled "EXCOM Follow-up on Board of Investigations (BOI) Actions" on actions completed or pending is provided to the Senior Deputy Commissioner.

Resources within the Correctional Operations and Programs Sector and the Health Care Sector now exist to increase CSC's capacity to monitor the progress on action plans and support their implementation.

## Recommendation #4:

*I recommend that the Correctional Service:*

- a) *Establish a consistent framework for recording and reporting attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses;*

A revised Commissioner's Directive (CD) 568-1, *Recording and Reporting of Security Incidents*, was promulgated on July 4, 2008. Specific definitions have been included to ensure accurate recording and reporting of incidents. The recording and reporting of these types of incidents will initially be done in a standardized way and modified only after an assessment by other officials such as a psychologist or a security intelligence officer.

The development of an Offender Management System Renewal module on Incident Reporting is currently underway and expected to be completed by spring 2009 which will further assist in addressing the recommendations made by the Office of the Correctional Investigator (OCI).

CSC will also be producing the 2007-2008 Annual Inmate Suicide Report by December 2008.

*b) Provide a systemic review and analysis of the circumstances associated with these types of injuries; and*

In April 2008, CSC corresponded with the OCI regarding the concerns about the number of incidents that result in injuries which are not investigated. CSC indicated that it would conduct further analysis of inmate injuries in a phased approach.

CSC will begin with the area of mental health. In collaboration with Health Services and Research, the Service will focus on injuries sustained by inmates categorized as suffering from a Mental Health affliction, diagnosed and self-reported only. This will include both victims and instigators. It is our hope that this will allow the Service to better understand the circumstances surrounding these incidents, what conclusions can be drawn and what type of follow-up if any, is required.

CSC's intention is to focus on one area in order to see where improvements can be made and which areas require further analysis. We expect to have this initial analysis completed by the end of December 2008.

*c) Initiate corrective action to prevent the recurrence of such injuries.*

Quarterly reports will be produced by National Headquarters (NHQ) Performance Assurance Sector and the data will be provided by security level, region, facility, and will indicate the number of verified self-inflicted injury incidents. These reports will be provided to NHQ Security Branch for review and interpretation and as a result, further quantitative analysis could be conducted by NHQ Performance Assurance Sector, such as trends over time, comparisons by gender, ethnicity, location of the incidents and sentence length. The Inmate Injury Annual Report for 2007-2008 is expected to be completed by the end of December 2008.

Through the continued production of quarterly reports, CSC will be able to see where the incidents are occurring and if necessary, follow-up with the regions to discuss anomalies.

## **Recommendation #5:**

*I recommend that the Correctional Service ensure that all relevant reports related to offender deaths are provided to Coroners and Medical Examiners in a timely fashion and that recommendations from these bodies are immediately responded to.*

CSC will continue to co-operate fully with the Coroners and Medical Examiners and will share relevant information in accordance with the law. Coroners/Medical Examiners are provided with copies of CSC Incident Investigation Reports on a regular basis. Recommendations emanating from these Coroners' Inquests/Fatality Inquiries are sent to CSC and integrated corporate responses are prepared for the Commissioner's signature. Timeliness is a priority and response times are reflected based on the nature, complexity and extent of the recommendations provided to CSC.

Each province has different processes and timeframes for the review of deaths in custody. This can result in CSC receiving the Coroners'/Medical Examiners' recommendations long after CSC has completed their investigation and completed the corrective measures and action plans. In some cases, many years have passed. As a result, CSC's replies may at times be viewed as untimely when in fact CSC had responded quickly after the incident.

# ENHANCED CAPACITIES TO PROVIDE EFFECTIVE INTERVENTIONS FOR FIRST NATIONS, MÉTIS AND INUIT OFFENDERS

## Recommendation #6:

*I recommend that the Minister immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.*

The Commissioner is responsible for establishing the National Aboriginal Advisory Committee (NAAC) and he has made this a priority. The members have been selected for the NAAC and notified of their appointment and their first meeting will be taking place on September 16-17, 2008.

## Recommendation #7:

*Once appointed, I recommend that the National Aboriginal Advisory Committee as its first order of business:*

- a) review the Correctional Service's governance structure and resources allocated to ensure the timely implementation the CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections; and,*

CSC will be seeking the advice of the NAAC on the provision of correctional programs to Aboriginal offenders. This will include reviewing CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections. As well, CSC will be seeking advice from the Committee on how to consult regularly with Aboriginal communities.

- b) examine the capacity of the Correctional Service to monitor progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release.*

These areas will be discussed with the NAAC with the goal to seek advice on options to improve results and help to inform of the next steps associated with the transformation agenda as it relates specifically to Aboriginal offenders.

# IMPROVED CAPACITIES TO ADDRESS MENTAL HEALTH NEEDS OF OFFENDERS

## Recommendation #8:

*I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for intermediate mental health care a key portfolio priority.*

In Budget 2008, CSC received permanent, ongoing funding (\$16.6M annually) to enhance institutional mental health services and the overall continuum of mental health care for federal offenders. These funds will be directed toward implementing a comprehensive clinical mental health intake assessment of offenders at admission; increasing primary mental health care in institutions; and enhancement of clinical staffing ratios at treatment centres to meet consistent standards. These additional funds will assist CSC to improve both the continuum of mental health care provided to offenders as well as the correctional results for federal offenders with mental disorders, thereby enhancing public safety.

## Recommendation #9:

*I recommend that the Correctional Service make its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders a priority for the current fiscal year.*

CSC recognizes the importance of training front-line staff that are required to work with offenders who are mentally disordered. Additional training for front-line staff is included in the implementation plan of CSC's Mental Health Strategy.

The following provides an overview of some of the training that has or will be provided to front-line staff.

Over 700 CSC employees (including parole officers, nurses, and correctional officers) and contracted agency staff in the community have been trained in mental health awareness as part of the Community Mental Health Initiative. Additional training will be

delivered during this fiscal year and over the next two (2) years to institutional nurses, staff working in Community Residential Facilities (CRFs) for women, and correctional officers.

Specific training for psychologists has also been developed on mental health assessment and diagnosis and suicide risk assessment and intervention training.

Dialectical Behaviour Therapy (DBT) has been demonstrated to be an effective intervention for certain mental disorders, has been implemented in the women's institutions. DBT training is a National Training Standard (NTS) for staff that work in the Structured Living Environments and Secure Units of women's facilities. In addition, DBT Awareness and Training for Management in Women's Institutions is under development and will be implemented in the Fall-Winter 2008.

Integrated Mental Health and Security Training will be piloted this fiscal year and will assist staff in developing awareness, knowledge, and skills for use with inmates presenting with high risk/high needs and mental health issues.

Institutional Heads and District Directors will also ensure that all correctional officers have received the approved CSC Suicide Prevention and Intervention training either as a component of the Correctional Training Program (CTP) or on a stand-alone basis. As well, all other staff who have regular interactions with offenders will receive the Suicide Awareness component of the New Employee Orientation Program (NEOP) either as a component of their orientation or on a stand-alone basis. It should also be noted that all staff who have regular interactions with offenders shall be provided with two hours of refresher training in suicide prevention every two years.

# STRENGTHENED MANAGEMENT PRACTICES

## Recommendation #10:

*I recommend that the Correctional Service increase the representation of its workforce at all levels to reflect the ethno-cultural diversity of its offender population.*

As part of its three-year Aboriginal Human Resources Plan, CSC will develop a suite of initiatives to increase Aboriginal representation at all levels that reflect the offender population. Major components of the plan during its first year include the development of a package outlining the steps required to hire more Aboriginal staff (Fall 2008); an Aboriginal Management Development Program (Winter 2008); an Aboriginal Employment Program aimed at recruiting Aboriginals beyond market availability (Spring 2009); a Federal Student Work Experience Program (FSWEP) for Aboriginal students (Winter 2008); and the development of a comprehensive communications strategy to ensure success of the overall plan (Spring 2009).

CSC also acknowledges that the ethno-cultural profile of offenders is changing and is examining how to achieve a representation workforce as part of its Strategic Plan for Human Resource Management Plan.

## Recommendation #11:

*I recommend that the Minister direct the Correctional Service to immediately re-instate the response times at the Commissioner's level of the Offender Grievance and Complaint System at 15 days for priority grievances and 25 days for non-priority grievances, and that the Correctional Service take the necessary steps to comply with those timeframes.*

In recent years, CSC has made substantial progress on improving the quality of its grievance responses – providing accurate, relevant, complete, and fair replies

to offenders. Third-level grievances often present complex issues that have general and systemic application to the entire organization, as well as important interests for the offenders concerned. Responses may have a significant bearing on policies and departmental operations. Grievance reviews can give rise to significant discussion among operational managers and policy holders. Many third-level grievance responses require a considerable amount of research, investigation, and consultation with policy holders and operational experts. This process can involve significant time irrespective of the resources available to address grievances. While we endeavour to respond to grievances as quickly as we can, especially where these relate to personal safety, liberty and security interests, we want to ensure that each grievance receives the consideration it deserves and that lessons learned from grievances are incorporated into the subsequent management of the Service.

The Service recently examined the time frames for third-level grievances in light of the aforementioned considerations. Based on a review of the actual time frames over several years for completion of third-level grievances, it was determined that the revised third-level time frames were reasonable in order to maintain and enhance the effectiveness of our procedure. While most grievances are completed long before the new prescribed deadlines, it is prudent to recognize the time that is required to address the most complex problems.

As the OCI has indicated, the Commissioner decided to conduct a specific consultation of offenders and inmate committees on the time frames. It is worth noting that the results, which were shared with the OCI, indicate that a minority (16%) disagreed with the deadlines, while 24% agreed or had no concerns with the new deadlines. Another 24% said they had no comment, whereas 3% did not specifically voice an agreement or disagreement with the deadlines, but did not provide other comments.

The Service completed 92.9% of grievances submitted within the new time frames since they were implemented. Completion rates will be reviewed again at the end of this fiscal year as previously indicated to the OCI. CSC is committed to ensuring that the time frames remain an element of our efforts to optimize the complaint and grievance system as a means of resolving offender problems and as a useful tool for managers.

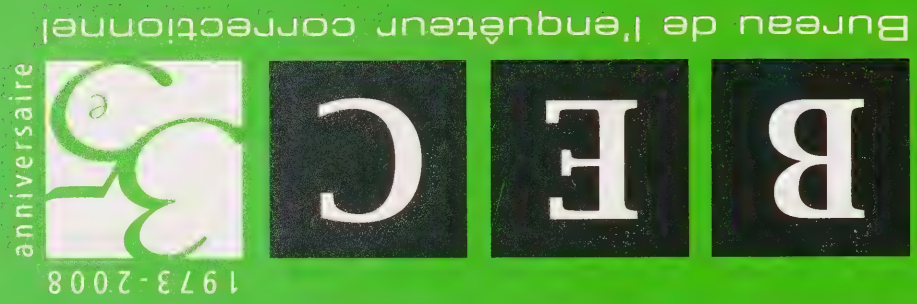
## LOOKING FORWARD

### Recommendation #12:

*I recommend that as part of any review of the Corrections and Conditional Release Act, the Minister propose that the Office of the Correctional Investigator report directly to Parliament.*

This recommendation deals with Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* and lies outside the jurisdiction of the Correctional Service of Canada.





## PROCHAINES ÉTAPES

### Recommandation n° 11

*Je recommande que, dans le cadre du prochain examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le ministre propose que le Bureau de l'enquêteur correctionnel relève directement du Parlement.*

Cette recommandation vise la partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et ne relève pas de la compétence du Service correctionnel du Canada.

Le Service a récemment examiné les délais pour les griefs de troisième palier en regard des considérations dont nous venons de parler. D'après un examen, sur plusieurs années, des délais réels de réponse à des griefs de troisième palier, il a été déterminé que les nouveaux délais pour ce type de griefs étaient raisonnables pour maintenir et renforcer l'efficacité de la procédure. Bien que la plupart des griefs soient réglés bien avant l'échéance des nouveaux délais prescrits, il est prudent de tenir compte du temps qu'il faut pour traiter les problèmes plus complexes.

À la demande de l'enquêteur correctionnel, le commissaire a décidé de consulter plus précisément les délinquants et les comités de détenus au sujet

des délais. Il importe de souligner que les résultats, qui ont été communiqués au BEC, indiquent qu'une minorité (16 %) ne sont pas d'accord avec ces délais tandis que 24 % approuvent les nouveaux délais ou ne s'y opposent pas. Également, 24 % se sont abstenus de tout commentaire, tandis que 3 % ne se sont prononcés ni pour, ni contre les délais, sans formuler aucune autre observation.

Le Service a traité 92,9 % des griefs soumis dans les nouveaux délais prescrits depuis que ces derniers ont été mis en application. Les taux de traitement seront examinés de nouveau à la fin du présent exercice, comme convenu précédemment avec le BEC. Le SCC s'est engagé à veiller à ce que les délais prescrits demeurent un élément important de ses efforts en vue de faire fonctionner de façon optimale le système de règlement des plaintes et des griefs, en tant que moyen de résoudre les problèmes des délinquants et en tant qu'outil utile pour les gestionnaires.

## LE RENFORCEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

autonome. De plus, tous les autres membres du personnel qui ont régulièrement des contacts avec les délinquants suivront le module sur la sensibilisation au suicide du Programme d'orientation des nouveaux employés (PONE) ou comme module autonome. Il faut aussi souligner que tous les membres du personnel qui ont régulièrement des contacts avec les délinquants doivent suivre une formation d'appoint sur le suicide de deux heures, tous les deux ans.

cours du présent exercice, aidera le personnel à se sensibiliser et à acquérir des connaissances et des aptitudes à utiliser avec des détenus présentant un risque et des besoins élevés et des problèmes de santé mentale. Les directeurs d'établissement et de district devront également veiller à ce que tous les agents de correction reçoivent la formation approuvée sur la prévention et l'intervention en matière de suicide, que ce soit dans le cadre du Programme de formation correctionnelle (PFC) ou comme module

### Recommandation n° 10

*Je recommande que le Service correctionnel augmente la représentation des divers groupes de son effectif, à tous les échelons, de façon à refléter la diversité ethnoculturelle de sa population de délinquants.*

Dans le cadre du plan de ressources humaines autochtones de trois ans, le SCC élaborera une suite d'initiatives visant à augmenter la représentation des Autochtones à tous les échelons afin de refléter la population de délinquants. Les éléments majeurs du plan au cours de la première année comprennent l'élaboration d'une trousse décrivant les étapes nécessaires que le SCC devra appliquer pour recruter un programme de perfectionnement des cadres autochtones (hiver 2008); un programme d'emploi des Autochtones visant à recruter des Autochtones au-delà de la disponibilité sur le marché du travail (printemps 2009); un Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (PFEET) pour les étudiants autochtones (hiver 2008); et l'élaboration d'une stratégie complète de communication pour assurer le succès du plan global (printemps 2009).

Le SCC reconnaît également que le profil ethnoculturel des délinquants change, et il examine comment il pourrait obtenir un effectif représentatif dans le cadre de son plan stratégique de gestion des ressources humaines.

### Recommandation n° 11

*Je recommande que le ministre ordonne au Service correctionnel de rétablir immédiatement les délais de réponse prévus par le mécanisme de présentation et de règlement des griefs et des plaintes, à l'échelon du commissaire, soit 15 jours pour les griefs prioritaires et 25 jours pour les griefs non prioritaires, et que le Service correctionnel prenne les mesures nécessaires pour se conformer à ces délais.*

Ces dernières années, le SCC a fait des progrès importants dans l'amélioration de la qualité des réponses aux griefs, assurant aux délinquants des réponses exactes, pertinentes, bien réfléchies, complètes et équitables. Les griefs de troisième palier présentent souvent des questions complexes qui s'appliquent de façon générale et systématique à toute l'organisation; ils concernent également des intérêts importants pour les délinquants intéressés. Les réponses peuvent avoir une incidence importante sur les politiques et les opérations du Service. Les examens parmi les gestionnaires opérationnels et les responsables des politiques peuvent soulever des discussions importantes des griefs peuvent soulever des discussions importantes des politiques. Bon nombre de réponses à des griefs de troisième palier exigent une quantité considérable de recherches et d'enquêtes ainsi que des consultations avec les responsables des politiques et les spécialistes opérationnels. Ce processus peut prendre beaucoup de temps, quelles que soient les ressources disponibles. Même si nous nous efforçons de répondre aux griefs

# LA CAPACITÉ ACCRUE DE RÉPONDRE AUX BESOINS EN SANTÉ MENTALE DES DÉLINQUANTS

## Recommandation n° 8

*Je recommande que le ministre considère comme une priorité cle du Portefeuille l'obtention d'un financement adéquat et permanent pour la prestation de soins intermédiaires en santé mentale.*

Dans le budget de 2008, le SCC a reçu un financement permanent (16,6 M\$ par année) afin de renforcer les services de santé mentale en établissant ainsi que la continuité des soins de santé mentale visant les délinquants sous responsabilité fédérale. Ces fonds seront affectés à la mise en œuvre d'une évaluation clinique détaillée de la santé mentale des délinquants à l'admission, à l'augmentation des soins primaires de santé mentale dans les établissements et à l'amélioration des ratios de personnel clinique dans les centres de traitement, de façon à ce que l'on puisse satisfaire à des normes uniformes. Ces fonds additionnels permettront au SCC d'améliorer la continuité des soins en santé mentale offerts aux délinquants, de même que les résultats correctionnels des délinquants sous responsabilité fédérale qui souffrent de troubles mentaux, renforçant ainsi la sécurité publique.

## Recommandation n° 9

*Je recommande que le Service correctionnel fasse de ses initiatives de formation l'une de ses priorités pour le présent exercice de façon à ce que tous les employés de première ligne puissent se familiariser avec les modes d'intervention auprès des délinquants souffrant de maladie mentale.*

Le SCC reconnaît l'importance de la formation du personnel de première ligne, appelé à travailler avec des délinquants atteints de troubles mentaux. Une formation supplémentaire pour le personnel de première ligne est comprise dans le plan de mise en œuvre de la Stratégie en matière de santé mentale du SCC.

Voici un aperçu de certaines formations qui ont été ou seront offertes au personnel de première ligne. Plus de 700 employés du SCC (notamment des agents de libération conditionnelle, des membres du personnel infirmier et des agents de correction) et du personnel contractuel d'organismes de la collectivité ont reçu une formation de sensibilisation aux questions de santé mentale, offerte dans le cadre de l'Initiative sur la santé mentale dans la collectivité. De la formation additionnelle sera offerte au cours du présent exercice et des deux prochaines années au personnel infirmier travaillant en établissement et au personnel travaillant dans les établissements résidentiels communautaires (ERC) pour femmes ainsi qu'aux agents de correction.

- Les psychologues auront droit à une séance de formation particulière qui portera :
  - sur l'évaluation et le diagnostic en santé mentale;
  - sur l'évaluation du risque de suicide et la formation en intervention.

La thérapie comportementale dialectique (TCD), dont on a démontré qu'elle était une intervention efficace pour certains troubles mentaux, a été mise en œuvre dans les établissements pour femmes. La formation en TCD est une norme nationale de formation (NNF) pour le personnel qui travaille dans les unités en milieu de vie structurée et les unités de garde en milieu fermé des établissements pour femmes. Également, une séance de sensibilisation et de formation en TCD pour les gestionnaires travaillant dans les établissements pour femmes est en cours d'élaboration et elle sera mise en œuvre à l'automne ou à l'hiver 2008.

La formation intégrée sur la santé mentale et la sécurité, qui sera offerte dans le cadre d'un projet pilote au

# LA CAPACITÉ ACCRUE D'INTERVENIR EFFICACEMENT AUPRÈS DES DÉLINQUANTS ISSUS DES PREMIÈRES NATIONS ET DES DÉLINQUANTS MÉTIS ET INUITS

b) Examiner la capacité du Service correctionnel de surveiller les progrès réalisés par rapport aux principaux indicateurs de rendement correctionnel tels que les transfèvements, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Ces domaines feront l'objet de discussions avec le CCNQA dans le but d'obtenir des conseils sur les façons d'améliorer les résultats et d'aider à comprendre les prochaines étapes associées au Programme de transformation, qui touche précisément les délinquants autochtones.

**Recommandation n° 6**  
Je recommande que le ministre rétablisse immédiatement le Comité consultatif national sur les questions autochtones, conformément à la loi.

Le commissaire est responsable de la mise sur pied du Comité consultatif national sur les questions autochtones (CCNQA) et en a fait sa priorité. Les membres du CCNQA ont été choisis et avisés de leur nomination, et leur première réunion aura lieu les 16 et 17 septembre 2008.

**Recommandation n° 7**  
Je recommande que, une fois constitué, le Comité consultatif national sur les questions autochtones mette en priorité à son ordre du jour les questions suivantes :  
a) Examiner la structure de gouvernance du Service correctionnel et les ressources allouées à la mise en œuvre, en temps opportun, du Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones du SCC;

Le SCC demandera l'avis du CCNQA sur la prestation des programmes correctionnels chez les délinquants autochtones, ce qui comprendra l'examen du Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones. De plus, le SCC demandera conseil au Comité sur la façon de consulter régulièrement les collectivités autochtones.

**b) de prévoir l'examen systématique et l'analyse des circonstances dans lesquelles se produisent de telles blessures;**

En avril 2008, le SCC a communiqué avec le BEC pour discuter avec lui des préoccupations concernant le nombre d'incidents ayant entraîné des blessures qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête. Le SCC a indiqué qu'il effectuera des analyses plus poussées des blessures subies par les détenus, dans le cadre d'une approche par étapes.

Les analyses du SCC porteront d'abord sur le domaine de la santé mentale. En collaboration avec la Direction des services de santé et la Direction de la recherche, le SCC se concentrera sur les blessures subies par les détenus, reconnus comme souffrant de problèmes de santé mentale, diagnostics et autodéclarations seulement. Cette mesure vise à la fois les victimes et les investigateurs. Nous espérons que cela amènera le Service à mieux comprendre les circonstances entourant ces incidents et à mieux reconnaître les conclusions que l'on peut en tirer et, le cas échéant, définir le type de suivi nécessaire.

Le SCC a l'intention de se concentrer sur un domaine afin de déterminer où il peut apporter des améliorations et quels secteurs exigent une analyse plus poussée. Nous nous attendons à ce que cette analyse initiale soit terminée d'ici la fin de décembre 2008.

**c) de prendre des mesures correctives pour empêcher que se reproduisent des blessures de ce genre.**

Le Secrec de l'évaluation du rendement à l'AC produira des rapports trimestriels dont les données seront fournies selon les niveaux de sécurité, les régions et les établissements et indiqueront le nombre d'incidents d'autommutilation vérifiés. Ces rapports seront remis à la Direction de la sécurité à l'AC pour examen et interprétation, à la suite de quoi, le Secrec de l'évaluation du rendement à l'AC effectuera d'autres analyses quantitatives, portant sur les tendances à long terme, les comparaisons selon le sexe, l'origine ethnique,

## Recommandation n° 5

*Je recommande que le Service correctionnel veuille à ce que tous les rapports pertinents concernant les décès de détenus soient remis sans tarder aux coroners et médecins légistes et qu'il donne immédiatement suite aux recommandations de ces derniers.*

Le SCC continuera de coopérer entièrement avec les coroners et les médecins légistes et échangera avec eux toute information pertinente conformément à la loi. Les coroners et les médecins légistes reçoivent régulièrement des copies des rapports d'enquête sur les incidents du SCC. Les recommandations issues de ces enquêtes du coroner/enquêtes sur les décès de délinquants sont envoyées au SCC qui prépare des réponses générales intégrées aux fins de signature par le commissaire. La question temps est prioritaire et les délais de réponse dépendent de la nature, la complexité et l'étendue des recommandations fournies au SCC.

Chaque province dispose de ses propres procédures et échéanciers en matière d'examen des décès chez les détenus. Le SCC peut donc recevoir les recommandations des coroners et des médecins légistes longtemps après qu'il a terminé l'enquête et appliqué les mesures correctives et les plans d'action. Dans certains cas, plusieurs années peuvent s'écouler. La réponse du SCC peut donc parfois paraître lente, même si dans les faits, ce dernier a plutôt répondu rapidement après l'incident.

Le lieu des incidents et la durée de la peine. Le rapport annuel de 2007-2008 sur les blessures subies par les détenus devrait être terminé d'ici la fin de décembre 2008.

La production régulière de rapports trimestriels permettra au SCC de voir où les incidents se produisent et, s'il y a lieu, d'effectuer un suivi avec les régions pour discuter des anomalies.

## Recommandation n° 3

*Je recommande que le Service correctionnel établisse un plan d'action concernant les mesures à prendre pour élaborer un processus servant à assurer la mise en œuvre uniforme et rapide ainsi que des suivis réguliers des recommandations du Bureau de l'enquêteur correctionnel et de celles des coroners et des médecins légistes.*

## Recommandation n° 4

*Je recommande au Service correctionnel :*

- d'établir un cadre uniforme de consignation et de signalement des tentatives de suicide, des blessures causées par automutilation et des surdoses;*

Le SCC a élaboré un certain nombre de stratégies différentes pour augmenter et appuyer sa capacité d'analyser en temps voulu l'information contenue dans les rapports d'enquête ainsi que dans les rapports des coroners et des médecins légistes. De plus, on insiste davantage sur la communication des « conclusions importantes » aux unités opérationnelles. Les membres du personnel ont maintenant accès à trois documents de ce type sur le site Infonet du SCC, et des documents supplémentaires seront accessibles dès l'automne 2008.

L'élaboration d'un module de renouvellement du Système de gestion des délinquant(e)s sur les rapports d'incidents se poursuit et elle devrait être terminée d'ici au printemps 2009, ce qui aidera à donner suite aux recommandations présentées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). Le SCC déposera également son Rapport annuel de 2007-2008 sur les suicides de détenus d'ici décembre 2008.

Toutes les recommandations sont examinées sérieusement et, lorsqu'une recommandation est jugée appropriée et réalisable, un plan d'action est mis en place. Un suivi de chaque mesure est effectué jusqu'à ce qu'elle soit terminée, acceptable et étayée. Depuis septembre 2007, un rapport trimestriel sur le suivi des mesures découlant des comités d'enquête pour le Comité de direction, faisant état des mesures prises ou en cours, est remis au sous-commissaire principal.

Des ressources sont maintenant attribuées au Secteur des opérations et des programmes correctionnels et au Secteur des services de santé pour augmenter la capacité du SCC de surveiller l'avancement des plans d'action et d'appuyer leur mise en œuvre.

# TRANSITION EN TOUTE SÉCURITÉ DÉLINQUANTS DANS LA COLLECTIVITÉ

## Recommandation n° 1

*Je recommande que le Service correctionnel alloue immédiatement des ressources suffisantes pour améliorer, de façon mesurable, sa capacité de procéder aux évaluations et d'offrir les programmes nécessaires avant la date prévue de l'audience de libération conditionnelle du délinquant.*

À court terme, dans le cadre du programme de transformation, le SCC examinera de nouveaux modèles pour établir un processus d'évaluation plus uniforme et offrir des programmes aux délinquants dès le début de leur peine. D'ici le printemps 2009, le SCC élaborera également des lignes directrices sur les renvois aux programmes correctionnels nationaux de réinsertion sociale pour tous les programmes correctionnels nationaux, ce qui permettra une utilisation plus efficace des ressources existantes travaillant à la prestation des programmes.

Le SCC élaborera également des outils de prestation de programmes afin d'aider les agents de programmes correctionnels à répondre aux besoins des délinquants qui présentent des lacunes en matière d'éducation, des difficultés d'apprentissage et des troubles mentaux. Ces outils seront choisis à partir des résultats des évaluations récentes au sujet de l'efficacité des programmes structurés et didactiques. Ces outils comprendront des méthodes permettant d'adapter la prestation de programmes à des groupes homogènes. Dans le cadre du Programme de transformation, le SCC présentera des propositions visant à établir et mettre en œuvre une stratégie intégrée sur les programmes. Le modèle de programmes proposé prévoira la mise en œuvre d'une intervention conçue spécialement pour répondre aux défis que présente la population carcérale changeante.

Au cours des trois (3) prochaines années, le SCC veillera à ce que les agents de programmes correctionnels soient en position :

- de favoriser les évaluations supplémentaires appropriées et les renvois au programme;

## Recommandation n° 2

*Je recommande que le Service correctionnel considère comme prioritaire la préparation en temps opportun des cas dont la Commission nationale des libérations conditionnelles doit être saisie, conformément à la politique existante. Le rendement dans ce domaine doit faire l'objet d'une surveillance étroite et doit être mesuré en permanence au moyen de rapports régionaux et nationaux plus nombreux, et faire partie des éléments traités dans les Rapports ministériels sur le rendement du SCC.*

- d'offrir des programmes axés sur la prévention de la violence et de la toxicomanie pour répondre aux besoins liés à la capacité d'accueillir une population de délinquants purgeant une peine de courte durée;
- de fournir le programme de suivi dans la collectivité.

Des lacunes ont été décelées sur le plan de la prestation des programmes et de la préparation en temps opportun des cas. Dans le cadre de son programme de transformation, le Service mettra l'accent sur l'élaboration d'approches visant à améliorer la préparation en temps opportun des cas de détenus admissibles à la libération aux fins d'examen par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Des travaux sont en cours en vue d'améliorer l'efficacité des programmes correctionnels et de les offrir plus tôt au cours de la peine, et des efforts sont faits pour encourager activement les délinquants à participer à leur plan correctionnel. L'accent est mis sur l'obtention de résultats dans ces domaines, ce qui devrait permettre d'augmenter le nombre de délinquants prêts à être mis en liberté en toute sécurité dans la collectivité.

Les responsables de l'administration centrale et des administrations régionales auront recours à l'Outil de suivi corporatif pour évaluer les progrès réalisés dans ce domaine.

## 4. Infrastructure physique

- Que le SCC examine de nouvelles approches en vue de la conception et de la construction de complexes régionaux – complexes qui encourageraient l'application d'un modèle de gestion correctionnelle global axé sur l'obligation qu'ont les délinquants de suivre leurs plans correctionnels et donneraient à ces derniers la possibilité d'améliorer leurs résultats correctionnels.

## 5. Abolition de la libération

### d'office et adoption du régime de libération conditionnelle méritée

- Que les délinquants travaillent à atténuer leurs risques et à répondre à leurs besoins pour se mériter leur retour dans la collectivité et démontrer qu'ils ont changé et qu'ils sont capables de vivre en tant que citoyens respectueux des lois.

*Nota : La libération conditionnelle méritée ne fait pas partie de la première phase de transformation appuyée par le gouvernement dans le budget de 2008. Ce changement exigera beaucoup de consultations, de planification et de changements dans les dispositions législatives. La libération conditionnelle méritée sera examinée à une date ultérieure.*

Egalement, le Comité a reconnu dans son rapport que les priorités du SCC étaient partie intégrante de la transformation de l'organisme, mais que celles-ci devaient être soutenues par du financement durable. Les cinq (5) priorités du Service sont :

1. transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité;
2. sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements;
3. capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants mûris et inuits;
4. capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants;
5. renforcement des pratiques de gestion.

## Budget fédéral de 2008

À la suite du dépôt du rapport du Comité, le gouvernement, dans le cadre de son budget de 2008, a investi beaucoup pour présenter une nouvelle vision du système correctionnel fédéral. Il fournit des fonds pour faire en sorte que le SCC reste ferme dans sa détermination de donner suite sans réserve aux recommandations du Comité. Le financement de base du SCC a été stabilisé, et des fonds ont été remis au Service pour lui permettre d'affermir son contrôle sur les établissements grâce à des mesures accrues de sécurité, notamment la formation du personnel correctionnel et une augmentation des investissements dans des mesures de détection des drogues illicites.

L'Équipe de la transformation du SCC a été créée, et c'est elle qui dirigera la réponse du SCC aux recommandations du rapport. On reconnaît que cette transformation exigera un engagement à long terme et une approche par étapes. La nouvelle vision du SCC se caractérisera par l'importance accrue accordée aux efforts visant à renforcer la sécurité de tous les Canadiens et Canadiennes – objectif principal du SCC. De même, la prestation des services correctionnels sera plus uniforme et l'intégration, particulièrement entre les établissements et la collectivité, sera renforcée. Finalement, le principe voulant que les responsabilités et les obligations soient aussi partagées par les délinquants afin qu'ils respectent leurs plans correctionnels et que le SCC leur fournisse les possibilités et les outils nécessaires pour y arriver sera mieux expliqué et mieux compris. Les initiatives élaborées initialement par l'Équipe de la transformation serviront à jeter les bases nécessaires à l'injection de futurs investissements dans les services correctionnels fédéraux.

# INTRODUCTION

## Comité d'examen indépendant du SCC

Le Comité d'examen du SCC, lancé en avril 2007 par le ministre de la Sécurité publique, avait pour mandat d'examiner les priorités opérationnelles ainsi que les stratégies et les plans d'activité du SCC dans le but de renforcer la sécurité du public. Le rapport du Comité a été présenté au ministre et publié le 13 décembre 2007.

### 1. Obligations du délinquant

- Que les principes énoncés dans la Loi sur le

*système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soient renforcés pour mieux définir les responsabilités et les obligations du délinquant.

### 2. Élimination de la drogue dans les pénitenciers

- Que le SCC intensifie ses initiatives de répression des drogues sur tous les fronts.

### 3. Employabilité-Emploi

- Que l'on renforce les compétences des délinquants pour améliorer leur employabilité en leur offrant des possibilités de travail dans les pénitenciers et des possibilités d'emploi dans la collectivité, une fois libérés, et que l'on mette en place une journée de travail plus structurée afin de permettre une répartition adéquate entre les programmes d'emploi et d'éducation et les programmes correctionnels.

Le Service correctionnel du Canada (le SCC ou le Service) contribue au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité en assurant, de façon humaine et sûre, la garde et la surveillance des délinquants et en aidant ceux-ci à se réadapter et à se réinsérer dans la collectivité.

Le SCC administre 58 établissements, 16 centres correctionnels communautaires et 71 bureaux de libération conditionnelle. À la fin de l'exercice 2007-2008, le SCC était responsable d'environ 13 600 délinquants incarcérés dans un établissement fédéral et 8 400 délinquants sous surveillance dans la collectivité. Au cours de l'année, en comptant toutes les admissions et les mises en liberté, le SCC a géré 20 000 délinquants incarcérés et 14 500 délinquants sous surveillance dans la collectivité. Depuis longtemps, le SCC fait face à des difficultés croissantes pour maintenir ses résultats, difficultés découlant de trois importantes réalités : pressions opérationnelles et financières de longue date; population de délinquants<sup>1</sup> en constant changement, plus complexe et plus problématique, présentant des enjeux importants sur les plans de la sécurité et de la réinsertion sociale; insuffisance des investissements dans l'infrastructure, entraînant la dégradation des bâtiments et le rendement insatisfaisant d'établissements qui n'ont pas été configurés pour gérer le profil changeant des délinquants. D'après les plus récentes données, la garde d'un délinquant coûtait en moyenne 36 731 \$ par an, en 1994-1995, et 74 261 \$ en 2006-2007.

## Budget fédéral de 2007

Reconnaissant la gravité des difficultés mentionnées plus haut, le budget de 2007 a fourni au SCC un financement temporaire pour deux ans (2007-2008 et 2008-2009) afin de lui permettre de répondre aux exigences les plus urgentes et de garder le Service viable sur le plan opérationnel, en attendant les résultats d'un examen indépendant des opérations du SCC.

1 De 1997 à 2008, le profil de la population de délinquants sous responsabilité fédérale a changé : on y trouve un grand nombre de délinquants ayant de lourds antécédents en matière de violence, de condamnation pendant l'adolescence et à l'âge adulte et de toxicomanie grave. Au cours de cette période, il y a eu de plus en plus d'associations avec des gangs ou le crime organisé (de 11 % à 14 %), de taux élevés d'infection à l'hépatite C et au VIH et de troubles mentaux graves (de 6 % à 10 %). De plus, la proportion de délinquants coupables d'homicide a augmenté, passant de 22 % en 1997 à 25 % en 2008; on relève une tendance croissante à l'attribution de la cote de sécurité maximale (de 6 % à 11 %).



SERVICE CORRECTIONNEL  
DU CANADA  
AU  
35<sup>E</sup> RAPPORT ANNUEL  
DU  
BUREAU  
DE  
L'ENQUÊTEUR  
CORRECTIONNEL  
2007-2008

# ANNEXE B : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- examiner la structure de gouvernance du Service correctionnel et les ressources allouées à la mise en œuvre, en temps opportun, du Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones, du SCC;
- examiner la capacité du Service correctionnel de surveiller les progrès réalisés par rapport aux principaux indicateurs de rendement correctionnel tels que les transfèvements, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur; les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révolutions de la mise en liberté sous condition.

8. Je recommande que le ministre considère comme une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement adéquat et permanent pour la prestation de soins intermédiaires en santé mentale.

9. Je recommande que le Service correctionnel fasse de ses initiatives de formation l'une de ses priorités pour le présent exercice de façon à ce que tous les employés de première ligne puissent se familiariser avec les modes d'intervention auprès des délinquants souffrant de maladie mentale.

10. Je recommande que le Service correctionnel augmente la représentation des divers groupes de son effectif, à tous les échelons, de façon à refléter la diversité ethnoculturelle de sa population de délinquants.

11. Je recommande que le ministre ordonne au Service correctionnel de rétablir immédiatement les délais de réponse prévus par le mécanisme de présentation et de règlement des griefs et des plaintes, à l'échelon du commissaire, soit 15 jours pour les griefs prioritaires et 25 jours pour les griefs non prioritaires, et que le Service correctionnel prenne les mesures nécessaires pour se conformer à ces délais.

12. Je recommande que, dans le cadre du prochain examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le ministre propose que le Bureau de l'enquêteur correctionnel relève directement du Parlement.

1. Je recommande que le Service correctionnel alloue immédiatement des ressources suffisantes pour améliorer, de façon mesurable, sa capacité de procéder aux évaluations et d'offrir les programmes nécessaires avant la date prévue de l'audience de libération conditionnelle du délinquant.

2. Je recommande que le Service correctionnel considère comme prioritaire la préparation en temps opportun des cas dont la Commission nationale des libérations conditionnelles doit être saisie, conformément à la politique existante. Le rendement dans ce domaine doit faire l'objet d'une surveillance étroite et doit être mesuré en permanence au moyen de rapports régionaux et nationaux plus nombreux, et faire partie des éléments traités dans les Rapports ministériels sur le rendement du SCC.

3. Je recommande que le Service correctionnel établisse un plan d'action concernant les mesures à prendre pour élaborer un nouveau processus et ainsi assurer la mise en œuvre uniforme et rapide ainsi que des suivis réguliers des recommandations du Bureau de l'enquêteur correctionnel et de celles des coroners et des médecins légistes.

4. Je recommande au Service correctionnel :
  - d'établir un cadre uniforme de consignation et de signalement des tentatives de suicide, des blessures causées par automutilation et des surdoses ;
  - de prévoir l'examen systématique et l'analyse des circonstances de telles blessures;
  - de prendre des mesures correctives pour empêcher que se reproduisent des accidents et des actes intentionnels visant à causer des blessures.

5. Je recommande que le Service correctionnel veille à ce que tous les rapports pertinents concernant les décès de détenus soient remis sans tarder aux coroners et médecins légistes, et qu'il donne immédiatement suite aux recommandations de ces derniers.

6. Je recommande que le ministre rétablisse immédiatement le comité consultatif autochtone national conformément à la Loi.

7. Je recommande que, une fois constitué, le Comité consultatif autochtone national mette en priorité à son ordre du jour les questions suivantes :

**TABLEAU E : Sujets de préoccupation les plus fréquemment signalés par les délinquants**

POPULATION CARCÉRALE TOTALE	
Soins de santé	762
Transfèrements	552
Effets gardés en cellule	519
Isolément préventif	406
Préparation de cas	379
Rendement du personnel	368
Conditions de détention	344
Visites et visites familiales privées	315
Renseignements – Accès et correction	297
Procédure de règlement des griefs	264
DÉLINQUANTS AUTOCHTONES	
Soins de santé	94
Transfèrements	83
Préparation de cas	67
Rendement du personnel	68
Isolément préventif	63
Renseignements – Accès et correction	61
Effets gardés en cellule	55
Visites et visites familiales privées	45
Conditions de détention	44
Sécurité des délinquants	37
Procédure de règlement des griefs	37
DÉLINQUANTES	
Soins de santé	47
Rendement du personnel	20
Isolément préventif	16
Conditions de détention	16
Sécurité des délinquants	15
Décisions – Permissons de sortir	14
Préparation de cas	14
Téléphone	11
Visites et visites familiales privées	10
Renseignements – Accès et correction	9

\* Inclut les 97 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 10 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TRAITEMENT		Suite donnée		Nombre de plaintes	
RÉPONSE INTERNE	Total	1 553	2 140	Enquête	4 256
		Renseignements fournis Plaintes non fondées En suspens Renvois Plaintes retirées			
TOTAL GLOBAL	Total	1 342	2 140		* 6 396
		Renseignements fournis Plaintes non fondées En suspens Renvois Recommandation/Facilitation du règlement Plaintes retirées			

TABLEAU D : Traitement des plaintes selon la suite donnée

\*\* En juin 2008, selon le Système intégré de rapports du Service correctionnel du Canada.

\* Exclut les 97 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 10 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

RÉGION		Nombre total de plaintes*		Population carcérale**	
TOTAL	Atlantique	579	6 289	1 337	13 543
	Québec	1 430		3 125	
	Ontario	1 704		3 557	
	Prairies	1 557		3 149	
	Pacifique	774		1 884	
	Etablissements pour femmes	245		490	

TABLEAU C : Plaintes et population carcérale par région

# TABLEAU B : Plaintes par établissement

RÉGION/ÉTABLISSEMENT	Nombre de plaintes	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés à l'établissement
----------------------	--------------------	--------------------	--

## PRAIRIE

Bowden	211	80	12
Drumheller	199	61	12
Edmonton	334	76	9,5
Grande Cache	86	16	2
Pavillon de ressourcement Ochichakosipi	11	10	2
Centre Pè Sâkâstêw	22	6	1
Centre psychiatrique régional	110	23	3
Riverbend	8	2	0,5
Rockwood	31	13	2
Pénitencier de la Saskatchewan	258	90	11
Centre de ressourcement Stan Daniels	20	3	0,5
Stony Mountain	248	91	9,5
Willow Cree	17	9	2
<b>Total pour la région</b>	<b>1 557</b>	<b>480</b>	<b>67</b>

## QUÉBEC

Archambault	149	33	6
Centre régional de santé mentale	51	22	3
Cowansville	184	88	9
Donnacoona	182	77	12
Drummond	113	32	7,5
Centre fédéral de formation	22	1	1
La Macaza	112	44	6
Leclerc	171	8	2,5
Montée St-François	41	11	1
Port-Cartier	253	80	9
Centre régional de réception	77	24	3
Unité spéciale de détention	52	24	4,5
St-Anne des Plaines	21	9	1,5
Centre de guérison Waseskun	2	0	0
<b>Total pour la région</b>	<b>1 430</b>	<b>453</b>	<b>66</b>
<b>(*) 6 289</b>	<b>2 039</b>	<b>297</b>	

\* Exclut les 97 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 10 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

# TABLEAU B : Plaintes par établissement

RÉGION/ÉTABLISSEMENT	Nombre de plaintes	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés à l'établissement
----------------------	--------------------	--------------------	--

## ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES

Établissement d'Edmonton pour femmes	40	27	9
Vallée du Fraser	25	13	3
Grand Valley	58	15	6
Maison Isabel McNeil	3	3	1
Joliette	57	12	3,5
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	5	1	1
Centre psychiatrique régional (Prairies)	5	5	1
Nova	52	23	4
<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>99</b>	<b>28,5</b>

## ATLANTIQUE

Atlantique	133	40	6
Dorchester	254	80	7,5
Centre de rétablissement Shepody	20	5	4
Springhill	146	49	6
Westmorland	26	21	1,5
<b>Total pour la région</b>	<b>579</b>	<b>195</b>	<b>25</b>

## ONTARIO

Barth	110	54	7,5
Beaver Creek	46	6	1
Collins Bay	73	23	4,5
Fenbrook	178	81	9,5
Frontenac	34	13	2
Joyceville	164	45	7
Pénitencier de Kingston	577	84	11
Millhaven	198	25	5
Pittsburgh	32	14	1,5
Centre régional de traitement	71	19	6,5
Warkworth	251	105	9,5
<b>Total pour la région</b>	<b>1 704</b>	<b>469</b>	<b>65</b>

## PACIFIQUE

Ferndale	33	11	2
Kent	152	41	9
Village de guérison Kwikwèxwêlhp	6	0	1
Matsqui	85	37	6
Mission	140	78	8,5
Mountain	97	50	8,5
Pacifique	127	53	5,5
Centre de traitement régional	111	60	5
William Head	23	13	4
<b>Total pour la région</b>	<b>774</b>	<b>343</b>	<b>49,5</b>

TABLEAU A : Plaintes par catégorie (suite)

CATÉGORIE	R/I	Eng	TOTAL
Visites			
Généralités	50	154	204
Visites familiales privées	38	73	111
Total	88	227	315
Hors mandat			
Libération conditionnelle – Processus/Décisions	79	52	131
Autres questions	45	20	72
TOTAL GLOBAL	2 139	4 258	6 398

Enquête :

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie.

Plaintes :

Les enquêtes varient considérablement en ce qui a trait à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler relativement rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC. Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les établissements correctionnels.

Selon la loi, le BEC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre.

Réponse interne :

Toute réponse fournie à un plaignant, qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BEC.

**TABIEAU A : Plaintes' par catégorie (suite)**

CATÉGORIE	R/1	Eng	TOTAL
-----------	-----	-----	-------

Questions financières	42	63	106
Accès	41	49	90
Rémunération	83	112	196
Total			
Services alimentaires	29	33	62
Procédure de règlement des griefs	83	181	264
Harçèlement	21	31	52
Santé et sécurité – Lieu de travail	2	3	5
Détecteur ionique/Chien détecteur de drogue	4	3	7

Soins de santé	89	349	438
Accès	90	235	325
Décisions	17	69	86
Soins dentaires	196	653	849
Total			
Santé mentale	3	31	34
Accès/Programmes	4	4	8
Qualité	7	35	42
Méthadone	10	46	56
Langues officielles	7	2	9
Opérations/Décisions du BEC	20	7	27

Programmes	56	124	180
Accès/Services			
Processus de mise en liberté	35	58	93
Sécurité des délinquants	45	131	176
Fouilles et saisies	18	23	41
Classement selon le niveau de sécurité	67	105	172
Administration de la peine	19	16	35
Rendement du personnel	136	180	316
Téléphone	61	128	189
Décisions – Permissons de sortir	16	52	68

Transfèrements	42	112	154
Appliqués	68	124	192
Non sollicités	28	56	84
Placement pénitentiaire	26	99	125
Sollicités	164	391	555
Total			
Analyse d'urine	11	10	21
Recours à la force	5	27	32

# ANNEXE A : STATISTIQUES

## TABLEAU A : plaintes<sup>1</sup> par catégorie

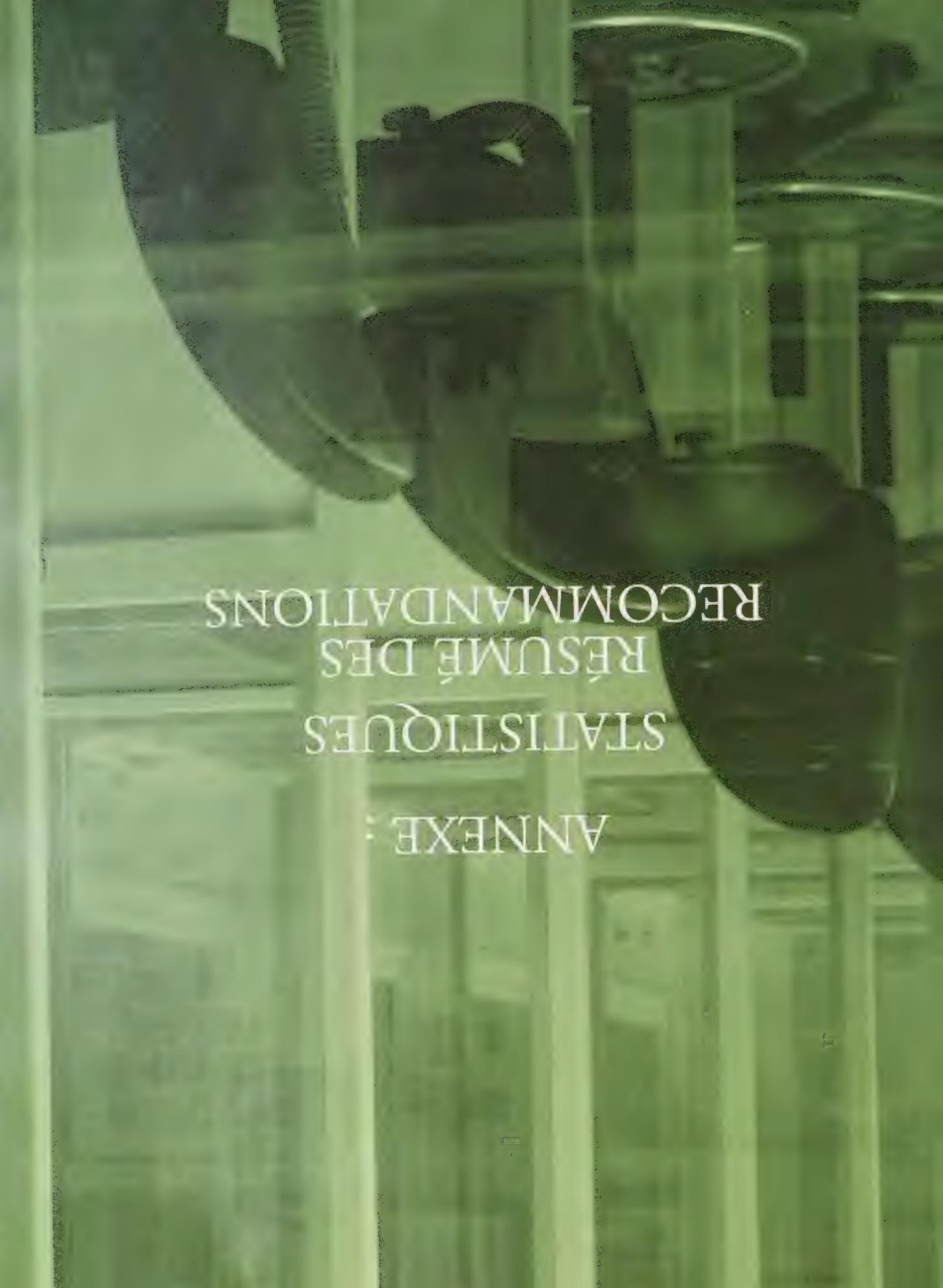
1. Plaintes – voir Glossaire  
2. Réponse interne – voir Glossaire  
3. Enquête – voir Glossaire

CATÉGORIE	R/I <sup>2</sup>	Enq <sup>3</sup>	TOTAL
-----------	------------------	------------------	-------

Isolement préventif	Conditions	16	87	103
	PlACEMENT/Examen	73	230	303
Total		89	317	406
Préparation de cas	Mise en liberté sous condition	58	119	178
	Processus post-suspension	23	17	40
	Permission de sortir	8	36	44
	Transfèrement	42	75	117
	Total	132	247	379
Effets gardés en cellule	Placement en cellule	197	323	520
	Total	15	64	79
Réclamations contre la Couronne	Décisions	7	4	11
	Traitement	18	28	46
Total		25	32	57
Programmes communautaires/Surveillance dans la collectivité	Conditions de détention	6	11	17
	Correspondance	98	252	350
	Décès ou blessures graves	31	39	70
	Décisions (en général) – Mise en application	4	6	10
	Total	8	8	16
Régime alimentaire	Raisons de santé	9	27	36
	Motifs religieux	3	16	19
Total		12	43	55
Régime disciplinaire	Décisions du président indépendant	7	3	10
	Décisions d'un tribunal disciplinaire pour infractions mineures	7	8	15
	Procédures	25	15	40
	Total	39	26	65
Discrimination	Emploi	4	8	12
	Total	38	62	100
Renseignements au dossier	Accès – Divulgation	58	113	171
	Correction	69	57	126
Total		127	170	297

suite à la page 52





ANNEXE :  
STATISTIQUES  
RÉSUMÉ DES  
RECOMMANDATIONS

## 12. Je recommande que, dans le cadre du prochain examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le ministre propose que le Bureau de l'enquêteur correctionnel relève directement du Parlement.

Encore cette année, je profite de l'occasion pour remercier les membres du personnel du Bureau qui ont travaillé sans relâche à l'amélioration des services correctionnels fédéraux. Leur professionnalisme et leur détermination personnelle à réaliser le mandat du Bureau vont dans le sens des valeurs fondamentales et de l'éthique de la fonction publique.

Le Service correctionnel traverse présentement une phase de transition. Bon nombre des initiatives en cours auront une incidence sur l'avenir des services correctionnels. Le 20 avril 2007, le ministre a annoncé l'établissement d'un Comité d'examen indépendant chargé de revoir les politiques et stratégies opérationnelles ainsi que les plans d'action du SCC afin de déterminer les orientations futures de ce dernier. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre de l'engagement du gouvernement de protéger les familles et les collectivités canadiennes. Le Comité d'examen a présenté son rapport le 13 décembre 2007<sup>85</sup>. Il comprenait 109 recommandations s'articulant autour de cinq thèmes clés :

1. renforcer la responsabilisation des délinquants;
2. éliminer la drogue dans les prisons;
3. perfectionner les compétences liées à l'employabilité;
4. renouveler les infrastructures physiques;
5. éliminer la libération d'office et adopter la libération conditionnelle méritée.

Le gouvernement a répondu aux recommandations du Comité d'examen du SCC par son budget de mars 2008<sup>86</sup>. On ne connaît pas encore le nombre de recommandations qui, à terme, seront mises en oeuvre. Cependant, le Budget de mars 2008 prévoyait un financement pour le bureau de transformation du SCC, dont le mandat est d'étudier les recommandations du Comité d'examen et d'y répondre de manière précise.

En outre, les parlementaires ne cessent de demander au Service correctionnel d'estimer les coûts de propositions législatives qui pourraient, si le Parlement les adoptait, accroître considérablement la population pénitentiaire du Canada. De surcroît, le Secrétariat du Conseil du Trésor procède en ce moment à un exercice d'examen stratégique de la façon dont le Service correctionnel finance ses priorités. Enfin, le Service correctionnel a établi un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner ses processus d'élaboration et de communication des politiques. Toutes ces activités pourraient conduire à une redéfinition des services correctionnels fédéraux dans la société canadienne. Le nouvel exercice financier promet d'être un autre exercice très exigeant pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel, car notre charge de travail continuera à augmenter. Nous nous réjouissons de pouvoir travailler en collaboration avec le Service correctionnel à la réalisation de ses cinq grandes priorités. Nous savons que nos problèmes communs ne seront pas faciles à résoudre. Nous espérons cependant que le Service correctionnel répondra non seulement à nos recommandations précises, mais aussi, dans le contexte de leur formulation, qu'il mettra la barre haute et s'engagera à donner suite rapidement et raisonnablement aux doléances de longue date des détenus. Les Canadiens et Canadiennes ne méritent rien de moins que le meilleur système correctionnel en retour de leur investissement important et croissant dans celui-ci.

Au cours de l'année qui vient, le Bureau rencontrera les parties intéressées qui s'inquiètent des décès en établissant et examinera la possibilité de mettre en place un système officiel d'établissement de rapports et d'échange d'informations au Canada. De tels systèmes existent déjà ailleurs dans le monde et se sont révélés d'une aide précieuse pour aider à prévenir les décès tragiques.

Le Bureau continuera également de travailler en collaboration avec d'autres organismes centraux afin d'améliorer ses propres pratiques de gestion du risque, sa politique en matière de sécurité et de continuité des activités ainsi que sa capacité de gestion de l'information et de vérification interne. Il reste encore beaucoup de travail à faire et de nombreux défis intéressants à relever, et j'entrevois l'année qui vient avec espoir.

85 Canada, Comité d'examen du Service correctionnel du Canada, *Feuille de route pour une sécurité publique accrue*, 2007. (président : M. Rob Sampson) ([www.ssp-jsc.gc.ca](http://www.ssp-jsc.gc.ca))

86 Canada, Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2008 : un leadership responsable* (2008), p. 186-187.

J'ai la conviction que lorsque le Service correctionnel des délinquants, son efficacité s'améliore grandement, les employés et les détenus coexistent dans un environnement plus sûr, et le public est mieux servi. Tout le monde, y compris la société en général, tire avantage d'une forte volonté d'utiliser une approche correctionnelle judicieuse — politique et prestation de services correctionnels fondés sur des résultats de recherche, dans un cadre respectueux des droits humains et légaux.

Mon Bureau s'est engagé à établir un dialogue constructif avec le Service correctionnel et à faire progresser bon nombre des questions qui préoccupent les délinquants depuis longtemps. Nous continuerons de centrer nos efforts sur l'équité et la responsabilisation.

Cette année marque le 60<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Le 10 décembre 2007, le secrétaire général des Nations Unies a lancé une campagne d'un an pour célébrer cette étape clé. Le thème de la campagne est « dignité et justice pour tous ».

Mme Louise Arbour, Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH-ONU), a demandé à toutes les organisations nationales de défense des droits de la personne, partout dans le monde, de centrer leur attention sur la situation des personnes privées de leur liberté dans les prisons et autres lieux de détention. Le Bureau de la HCDH-ONU a invité ces organisations nationales, y compris les bureaux d'ombudsman spécialisés comme le BCC, à réaliser, tout au long de 2008, des activités visant à promouvoir la dignité et la justice pour les personnes détenues. La Haute Commissaire aux droits de l'homme a désigné la semaine du 6 au 12 octobre 2008 pour tenir ces activités et témoigner publiquement de la détermination de ces organisations à obtenir que les personnes détenues soient traitées de façon juste et humaine.

*J'ai la conviction que, lorsque le Service correctionnel porte une attention satisfaisante aux préoccupations des délinquants, son efficacité s'améliore grandement, les employés et les détenus coexistent dans un environnement plus sûr, et le public est mieux servi.*

Le Canada pourrait profiter de cette initiative des Nations Unies pour afficher sa volonté de protéger et promouvoir les droits de la personne. Le BCC recommande vivement au gouvernement du Canada de saisir cette occasion d'annoncer son engagement à signer et ratifier le *protocole facultatif à la Convention contre la torture*. Cette mesure continuerait la longue tradition canadienne de promotion et de défense des droits de la personne au pays et à l'étranger. Dans ce contexte, le Canada aurait la possibilité d'évaluer son cadre de surveillance de tous les lieux de détention. Les mandats des organismes de surveillance pourraient être revus afin de s'assurer que toutes les personnes détenues au Canada bénéficient d'une surveillance indépendante efficace, et l'indépendance de ces organismes pourrait être réaffirmée ou améliorée, au besoin. Une telle démarche montrerait clairement et sans équivoque aux Canadiens et à la communauté internationale que le Canada est déterminé à assumer sa responsabilité de promouvoir et protéger les droits humains.

En ce qui concerne mon Bureau, je suis convaincu que le moment est venu de procéder au changement de son lien hiérarchique, réclané depuis longtemps, et de rendre compte de ses activités directement au Parlement. En ce moment, je dois présenter mes rapports annuels et mes rapports spéciaux au ministre fédéral de la Sécurité publique qui doit ensuite les déposer devant les deux chambres du Parlement à l'intérieur d'une période de 30 jours de séance de celles-ci. Un élément clé des interventions de tout ombudsman, et bien sûr du Bureau, est son indépendance par rapport à l'organisation gouvernementale sur laquelle il doit faire enquête. Cette indépendance est habituellement établie et maintenue en demandant au bureau de l'ombudsman de faire rapport directement à l'autorité législative qui a présidé à sa création. Étant donné que le ministre de la Sécurité publique est directement responsable du Service correctionnel, l'existence d'un lien hiérarchique entre le Bureau et le ministre a toujours été un sujet de débat depuis la création du BCC. Un lien hiérarchique direct avec le Parlement serait plus compatible avec le rôle traditionnel d'un bureau d'ombudsman et contribuerait à faire en sorte que l'indépendance du Bureau ne soit jamais remise en question.



An aerial photograph of a courtyard or plaza. In the center, a group of people are gathered, some standing and some sitting. To the right, a person is walking. In the bottom left, two more people are standing near a fence. The surrounding area is paved, and a building with a grid-like facade is visible on the right side. The text "PROCHAINES ETAPES" is overlaid in white, serif, all-caps font.

# PROCHAINES ETAPES



Compte tenu de ce qui précède sur le sujet, le passage de trois semaines à trois mois du délai de réponse aux griefs prioritaires, à l'échelon du commissaire, est inacceptable. Etant donné la gravité de la situation, je ne vois pas d'autre possibilité que celle de recommander une aide extérieure pour garantir un règlement rapide et équitable des griefs de troisième palier.

11. Je recommande que le ministre ordonne au Service correctionnel de rétablir immédiatement les délais de réponse prévus par le mécanisme de présentation et de règlement des griefs et des plaintes, à l'échelon du commissaire, soit 15 jours pour les griefs prioritaires et 25 jours pour les griefs non prioritaires, et que Service correctionnel prenne les mesures nécessaires pour se conformer à ces délais.

En ce qui concerne la procédure de règlement des griefs des détenus, je recommande : que le Service prenne des mesures immédiates, à tous les niveaux de la procédure, pour éliminer l'arrière des griefs à traiter et faire en sorte que l'on donne suite rapidement aux griefs<sup>78</sup>.

En 2004, le Service correctionnel a entrepris de réaliser un « examen des capacités des ressources humaines dans le processus de recours des délinquants ». Le BEC a par la suite été informé que le SCC était en train de réviser « le manuel et tous les processus relatifs aux griefs pour améliorer la rapidité des procédures ». La rapidité des réponses, particulièrement à l'étape de la procédure relevant du commissaire, ne s'est pas améliorée.

Dans mon *Rapport annuel 2004-2005*, j'ai conclu que la procédure de règlement des griefs était « ... inefficace en ce qui concerne le "règlement juste et expéditif des griefs des délinquants", plus particulièrement à l'échelle nationale »<sup>79</sup>. J'ai recommandé que le Service correctionnel prenne immédiatement des mesures pour revoir le déroulement de sa procédure et qu'il retienne les services d'un consultant externe pour l'aider dans cette tâche. Voici la réponse du Service correctionnel à cette recommandation :

Le SCC mène actuellement un examen national du processus de grief des détenus, qui sera terminé en février 2006. Cet examen porte en particulier sur l'efficacité des processus actuels ainsi que sur les exigences en matière de ressources et les structures hiérarchiques. Cependant, le manque de rapidité continue d'être un sérieux problème en ce qui concerne les griefs au troisième niveau, ce qui doit être résolu. L'examen portera sur ces questions<sup>80</sup>.

Dans mon *Rapport annuel 2005-2006*, j'ai souligné que le Service correctionnel avait tout d'abord accepté ma recommandation de l'année précédente, mais que la direction générale responsable des recours des délinquants avait effectué l'examen national de la procédure de recours des délinquants sans la participation d'un consultant externe. Le rapport du SCC, produit en mai 2006, confirme que les activités

78 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2001-2002*, p. 25.  
79 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2004-2005*, p. 20.  
80 *Ibid.* p. 61.  
81 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2005-2006*, p. 14.  
82 *Ibid.* p. 48.  
83 *Ibid.*  
84 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2006-2007*, p. 27.

actuelles ne répondent pas aux exigences légales, mais aucun plan d'action pour régler raisonnablement la question n'a été établi. J'ai donc ajouté que, durant l'exercice 2005-2006, seulement 15 % des griefs exigeant une réponse du commissaire avaient été traités dans les délais impartis. J'ai recommandé que le Service correctionnel se conforme immédiatement à ses obligations légales et qu'il établisse une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants »<sup>81</sup>.

En juin 2006, la réponse du SCC à cette recommandation a été la suivante : « Le SCC continuera de revoir et d'améliorer le processus actuellement utilisé pour donner suite aux plaintes et griefs des délinquants, à tous les échelons de l'organisation<sup>82</sup>. » Et le Service correctionnel a également déclaré : « De nouvelles affectations de ressources ont permis d'éliminer l'arrière des griefs au troisième niveau, à la fin de l'exercice 2005-2006. La simplification des processus et l'amélioration des politiques sont des mesures qui permettront de préserver ces gains et de garantir des réponses rapides aux griefs à l'échelon national<sup>83</sup>. »

Dans mon *Rapport annuel 2006-2007*, je suis revenu sur ce sujet :

En 1998, le SCC qui était alors aux prises avec des retards excessivement longs ainsi qu'une inobservation flagrante de sa propre politique, a prolongé les délais de façon à ce qu'ils reflètent mieux le temps réellement requis aux fins du traitement des griefs. Le BEC avait, à l'époque, soulevé des préoccupations à cet égard, faisant valoir qu'une telle prolongation ne cadrerait pas avec l'engagement pris par le SCC d'assurer une procédure efficace et rapide pour les délinquants et ne tenait pas compte des exigences imposées par la loi. Près de dix ans plus tard, durant l'exercice 2006-2007, seulement 22 % des griefs considérés comme hautement prioritaires au niveau du commissaire ont été réglés dans les délais prolongés, et le SCC envisage de nouveau d'allonger davantage les délais déjà étirés<sup>84</sup>.

celle-ci était presque toujours en retard, dans certains cas plusieurs mois après la date d'échéance. Il n'existe aucun système pour établir de façon efficace une priorité pour ces griefs lorsque la seule réponse valide serait celle reçue dans un délai rapide.

Cependant, l'aspect le plus troublant des réponses à ces griefs qui soulevaient des questions importantes concernant les droits fondamentaux des détenues, était, de loin, le nombre de fois où ces réponses faisaient défaut de traiter adéquatement au fond les questions soulevées.

Dans la section des conclusions concernant les griefs, la juge Arbouy y va des observations suivantes :

Depuis des années, l'Enquêteur correctionnel signale le retard chronique des réponses aux plaintes et griefs au sein du Service correctionnel. La réaction du Service correctionnel est maintenant d'adopter la position qu'on a fixée des délais irréalistes pour y répondre et que ceux-ci devront être réajustés. Je conviens que les griefs devraient être traités dans un délai suffisant pour permettre de fournir une réponse appropriée et éclairée. Selon les témoignages que j'ai entendus, cependant, les longs délais ne produisent souvent rien de tel<sup>75</sup>.

*Depuis des années, l'Enquêteur correctionnel signale le retard chronique des réponses aux plaintes et griefs au sein du Service correctionnel.*

En réaction au *Rapport Arbouy*, le Service correctionnel a réajusté sa politique relative aux plaintes et griefs des détenus en juin 1998. Ces réajustements comprenaient les suivants :

- classement par ordre de priorité des griefs des détenus, fondé sur leur incidence éventuelle sur les droits et libertés;
- établissement de délais de réponse différents selon la priorité des griefs;
- ajustement des délais afin de permettre des enquêtes approfondies.

<sup>74</sup> Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, 1996, p. 162-163. (présidente : la juge Louise Arbouy)

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>76</sup> Service correctionnel du Canada, *Directive du commissaire n° 081: Plaintes et griefs des délinquants*.

<sup>77</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1999-2000*, p. 11 et 12.

Notre Bureau a participé activement aux consultations qui ont conduit à ces réajustements et a approuvé l'orientation stratégique retenue. En ce qui concerne les délais et les priorités :

La politique du SCC a été modifiée pour s'assurer que les délinquants reçoivent, par écrit, une réponse complète aux questions soulevées dans les plaintes et les griefs, dans les 15 jours ouvrables suivant leur réception par le répondant lorsqu'il s'agit d'un cas jugé prioritaire, et dans les 25 jours ouvrables suivant leur réception par le répondant dans tous les autres cas<sup>76</sup>.

Durant le processus de consultation à l'origine des changements aux politiques mentionnés ci-dessus, le Bureau a été informé que les prolongements des délais de réponse, de cinq jours pour les griefs prioritaires et de 15 jours pour les autres cas, seraient suffisants pour garantir des réponses rapides et approfondies aux doléances des délinquants, à toutes les étapes de la procédure de règlement des griefs.

Le *Rapport annuel 1999-2000* reconnaît les améliorations apportées à la procédure de règlement des griefs et conclut :

Le Bureau a un intérêt direct à veiller à ce que la procédure de règlement des griefs soit juste et expéditive, et permette de donner suite aux plaintes des détenus et de cerner les problèmes systémiques. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont présentement sous responsabilité fédérale, nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus. Pour être efficace, la procédure de règlement des griefs doit permettre de traiter les plaintes des détenus rapidement, de manière rigoureuse et objective, et de manière que la population carcérale sache que tel est le cas<sup>77</sup>.

En 2002, les réponses aux griefs accusent de nouveau des retards, surtout aux paliers régional et national de la procédure. Une recommandation du *Rapport annuel 2001-2002* porte encore une fois sur la question des réponses tardives :

et objective — remet en cause l'engagement du Service correctionnel d'assurer un règlement équitable et expéditif des griefs présentés par les délinquants. Il remet également en question la promesse du Service correctionnel de se conformer à l'intention des recommandations de la juge Arbour qui visaient l'intervention du commissaire dans la procédure de règlement des griefs.

Tel que mentionné antérieurement, l'actuelle procédure de règlement des griefs présentée par les détenus s'appuie sur le *Rapport au Parlement du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada*. À l'origine, le Service correctionnel disposait de 10 jours ouvrables à chacun des paliers pour répondre aux griefs des détenus.

Il y a longtemps que le BEC s'intéresse à la procédure de règlement des griefs des détenus. Le premier rapport annuel, celui de l'exercice 1973-1974, contenait la remarque suivante : « En créant le bureau de l'enquêteur correctionnel, le Service canadien des pénitenciers a établi une procédure de règlement des griefs des détenus en vue de donner suite à leurs réclamations<sup>71</sup>. » Le Bureau avait rappelé l'importance que le Service correctionnel répond rapidement aux plaintes déposées afin que les deux organisations puissent s'acquitter efficacement de leurs mandats respectifs.

Dans son *Rapport annuel 1989-1990*, le Bureau y va de la conclusion suivante concernant la procédure de règlement des griefs :

71 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1973-1974*, p. 13.  
72 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1989-1990*, p. 30.  
73 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1992-1993*, p. 24.

assumer la responsabilité et de s'y engager. On ne parviendra à accroître l'efficacité et la crédibilité du processus que lorsque les personnes responsables décideront de le faire fonctionner efficacement<sup>72</sup>.

En avril 1989, le Service correctionnel a entrepris un examen formel de la procédure de règlement des griefs, le premier de nombreux autres. En 1990, le commissaire de l'époque, à la suite des observations du Bureau concernant l'engagement de la haute direction et l'acceptation de sa responsabilité, avait déclaré que les délais de réponse du SCC seraient considérés — à juste titre — comme un indicateur réel de l'importance que le Service accorde au règlement des plaintes des détenus.

Les difficultés liées à la procédure de règlement des griefs ont perduré et, en 1993, le Bureau a recommandé « ... que le Service fasse une vérification approfondie, à l'échelle nationale, du fonctionnement de la procédure actuelle, non seulement pour s'assurer que les exigences relatives aux délais de traitement et à l'établissement de rapports sont respectées, mais aussi pour déterminer si les examens requis sont effectués avec le soin et l'objectivité nécessaires et si le groupe visé juge la procédure crédible<sup>73</sup>. Cette recommandation a été rejetée. Le Service correctionnel a plutôt décidé qu'un troisième « examen de haut niveau » de la procédure aurait lieu dans cinq ans. À terme, cet examen s'est traduit par des changements aux politiques, mais sans aucune amélioration du rendement.

La procédure de règlement des griefs des détenus a été un domaine d'intérêt central pour la Commission Arbour, comme on peut le constater à la lecture du *Rapport Arbour* de 1996 :

Il est frappant que pratiquement toutes les questions soulevées au cours de la présente enquête l'avaient été en premier lieu par les détenues dans des plaintes, des griefs et, dans certains cas, dans des lettres adressées aux cadres du Service correctionnel.

Certains de ces griefs n'ont jamais reçu de réponse. Pour ceux ayant reçu une réponse,

## 5. Le renforcement des pratiques de gestion

Dans son dernier *Rapport sur les plans et les priorités*, le SCC s'engage à renforcer ses pratiques de gestion pour « être une organisation solide et efficace, capable de réaliser, à l'aide de moyens économiques, ses principales activités opérationnelles et d'autres activités, tout en respectant les valeurs de la fonction publique qui sont à la base d'un environnement de travail sain et de la confiance des Canadiens et Canadiennes »<sup>69</sup>.

Pour ce faire, le SCC indique qu'il s'emploiera à améliorer les résultats obtenus en ce qui a trait au harcèlement, aux griefs des employés, au respect, à la confiance, à la responsabilisation, aux pratiques de gestion, à l'éthique, aux ressources, à l'intégrité, à l'équité et à l'inclusivité de l'environnement de travail. Il convient tout à fait d'applaudir aux efforts de leadership déployés par le SCC en vue du renforcement de ses pratiques de gestion. Toutefois, nous limiterons nos commentaires et nos observations sur cette importante priorité aux initiatives qui nous paraissent préoccupantes en raison de leur incidence sur la population des délinquants. Il est évident que les pratiques de gestion peuvent avoir et ont effectivement une incidence sur le traitement des délinquants.

### Questions relatives aux ressources humaines

Dans son *Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines 2007-2010*, le SCC reconnaît qu'il doit mettre en place de solides mesures pour être à même de recruter et de conserver un effectif représentatif. Le SCC a également souligné la nécessité d'augmenter d'avantage la proportion d'employés autochtones à tous les échelons de l'organisation, particulièrement au sein de la direction et dans les établissements qui comptent une importante population de délinquants autochtones. Le SCC entend par conséquent lancer une stratégie nationale visant à recruter des cadres supérieurs et des employés autochtones pour répondre aux besoins de l'organisation, et ce à compter de mars 2008.

69. *Idem*.

<sup>70</sup> Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, art. 90.

## Remarque spéciale sur les plaintes relatives aux griefs et au harcèlement

10. Je recommande que le Service correctionnel augmente la représentation des divers groupes de son effectif, à tous les échelons, de façon à refléter la diversité ethnoculturelle de sa population de délinquants.

La population carcérale est de plus en plus diversifiée et le Service correctionnel doit veiller à ce que son effectif soit représentatif de cette diversité. La constitution d'un effectif diversifié représentatif, à tous les échelons de l'organisation, est l'une des meilleures façons de promouvoir des interactions intéressantes et positives entre les employés et les délinquants.

Pour le traitement des griefs au troisième palier, Ce processus englobait une consultation auprès des délinquants. À la fin, le SCC a révisé la DC n° 081 et adopté des délais de réponse plus longs aux griefs, à l'échelon du commissaire. Ce délai est passé de 25 à 80 jours pour les griefs courants et de 15 à 60 jours pour les griefs prioritaires. Cette modification soulève de graves inquiétudes concernant la responsabilité législative du Service correctionnel de mettre en place une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants »<sup>70</sup>. Il est évident que cet énorme prolongement des délais de réponse — à l'interieur d'un système critiqué depuis des décennies pour son incapacité de répondre aux griefs en temps opportun et de manière complète

Les détenus qui souffrent de troubles mentaux non traités ne peuvent s'engager pleinement dans la réalisation de leurs plans correctionnels, compromettent parfois la sécurité d'autres détenus et du personnel de première ligne et peuvent devenir instables dans la collectivité après leur mise en liberté, en particulier lorsque les fournisseurs de services ne considèrent pas les délinquants comme l'un de leurs groupes clients<sup>68</sup>.

8. Je recommande que le ministre considère une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement adéquat et permanent pour la prestation de soins intermédiaires en santé mentale.

9. Je recommande que le Service correctionnel fasse de ses initiatives de formation l'une de ses priorités pour le présent exercice de façon à ce que tous les employés de première ligne puissent se familiariser avec les modes d'intervention auprès des délinquants souffrant de maladie mentale.

Service correctionnel un employeur de choix pour les professionnels en santé mentale, restera donc un défi de taille au cours des années à venir.

Dans ses activités de recrutement et de maintien en poste de personnel, le Service correctionnel se bute à de nombreux obstacles dont bon nombre échappent à son contrôle. Premièrement, certaines politiques de l'administration fédérale en matière de ressources humaines compromettent sa capacité d'embaucher et maintenir en poste des professionnels en santé mentale. Deuxièmement, l'infrastructure matérielle de trois de ses Centres régionaux de traitement (CRT) est archaïque et ne permet pas d'offrir aux délinquants les traitements dont ils auraient besoin. Tel que souligné dans le rapport du Comité d'examen du SCC, d'importants investissements en immobilisations sont nécessaires pour remédier à cette situation<sup>69</sup>. Enfin, aucun financement n'a été obtenu pour les soins de santé intermédiaires en santé mentale. De nombreux délinquants ont besoin de soins et d'aide en santé mentale, mais pas nécessairement des soins intensifs offerts dans les CRT. Ces délinquants, qui représentent un pourcentage important des délinquants qui ont des problèmes de santé mentale, ne reçoivent pas le niveau de soins dont ils ont besoin. Trop souvent, leurs symptômes sont gérés par le placement en isolement. Il faut investir dans l'infrastructure afin d'établir des unités de soins intermédiaires en santé mentale, qui permettront de corriger cette faille dans les services.

Il faut de toute urgence mettre totalement en œuvre la stratégie du Service correctionnel en matière de santé mentale. Le SCC pourra ainsi respecter son obligation légale de fournir à chaque détenu les soins essentiels en santé mentale et lui offrir un accès raisonnable aux soins non essentiels qui contribueront à sa réadaptation et au succès de sa réinsertion dans la collectivité, conformément aux normes professionnelles admises. Il est d'une importance cruciale d'améliorer les résultats dans ce secteur. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*, le Service correctionnel évalue comme suit les conséquences de ne pas offrir aux délinquants des services suffisants en matière de santé mentale :

67 Canada, Comité d'examen du Service correctionnel du Canada, *Pour une sécurité publique accrue*, 2007, (président : M. Rob Sampson) (www.ps-sp.gc.ca)

68 Service correctionnel du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*, 2007, p. 33.

6. Je recommande que le ministre rétablisse immédiatement le comité consultatif autochtone national conformément à la Loi.

7. Je recommande que, une fois constitué, le Comité consultatif autochtone national mette, à son ordre de jour, les premières affaires suivantes :

- examiner la structure de gouvernance du Service correctionnel et les ressources allouées à la mise en œuvre, en temps opportun, du Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones, du SCC;
- examiner la capacité du Service correctionnel de surveiller les progrès réalisés par rapport aux principaux indicateurs de rendement correctionnel comme les transfèvements, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révoications de la mise en liberté sous condition.

## 4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants

Tel que mentionné dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008* du Service correctionnel, les problèmes de santé mentale sont jusqu'à trois fois plus fréquents dans les établissements correctionnels que parmi la population canadienne en général. En effet, à leur admission dans le système correctionnel, plus d'un délinquant sur dix et plus d'une délinquante sur 4 présentent des problèmes de santé mentale, ce qui représente des augmentations respectives de 71 % et de 100 % par rapport aux chiffres de 1997.

Les problèmes de santé mentale sont jusqu'à trois fois plus fréquents dans les établissements correctionnels que parmi la population canadienne en général. En juillet 2004, le SCC a approuvé une Stratégie en matière de santé mentale, proposant l'adoption d'un continuum de soins depuis l'évaluation initiale jusqu'à la mise en liberté des délinquants, en route sécurité. En décembre 2005, le SCC a obtenu des fonds pour resserrer le suivi de l'ensemble des soins de santé mentale offerts dans la collectivité. Aussi le BEC a-t-il accueilli favorablement l'annonce de nouveaux investissements se chiffrant à environ 6 millions de dollars par année pendant cinq ans pour les soins de santé mentale dans la collectivité. Nous saluons, en outre, le fait que le gouvernement du Canada ait prévu, dans son budget annoncé en mars 2007, de nouveaux investissements d'environ 21 millions de dollars sur deux ans pour remédier à l'absence d'un processus d'évaluation détaillée en matière de santé mentale dans le cadre de l'évaluation initiale, de même que pour améliorer la qualité des soins primaires de santé mentale offerts dans les établissements du SCC. Le budget de mars 2008 prévoyait un financement supplémentaire permanent d'environ 16 millions de dollars par année.

Même avec le nouveau financement, la situation demeure problématique sur plusieurs fronts. Premièrement, le Service correctionnel a du mal à recruter d'autres professionnels en santé mentale — comme du personnel infirmier (y compris spécialisé en psychiatrie), des psychologues, des techniciens en sciences du comportement et des conseillers en comportement — pour combler les postes existants prévus au budget. De fait, avant l'obtention du financement récent, le Service correctionnel connaissait une importante pénurie de personnel dans au moins deux de ses régions. Il y avait donc des fonds non utilisés. Recruter du personnel et le maintenir en poste, tout en faisant du

Les problèmes de santé mentale sont jusqu'à trois fois plus fréquents dans les établissements correctionnels que parmi la population canadienne en général.

rapport annuel du BEC, le Service correctionnel s'en tient à la remarque suivante : « On a entrepris les travaux visant la nomination de nouveaux membres du Comité consultatif autochtone national, en conformité avec la loi<sup>65</sup>. » Un an plus tard, le BEC n'a pas encore été informé de l'établissement de ce comité requis par la loi.

Nous nous inquiétons encore du fait que le SCC ne dispose pas d'un système de collecte de données adéquat pour surveiller et évaluer ses progrès en ce qui concerne les services correctionnels pour Autochtones. Nous recommandons depuis plusieurs années que le SCC mette à la disposition du public des rapports trimestriels détaillés dans lesquels les résultats correctionnels seraient analysés, notamment en ce qui a trait aux transfèrements, à l'isolement, au régime disciplinaire, aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur, aux renvois en vue d'un maintien en incarcération, aux reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même qu'aux suspensions et aux révocations de la mise en liberté sous condition. Le SCC a indiqué dans son *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones* qu'il établirait et mettrait en application, d'ici mars 2007, un système de suivi intégré en vue de l'évaluation de l'incidence des changements apportés aux politiques sur les délinquants autochtones. Cette échéance est passée depuis longtemps et rien n'indique qu'il y a eu amélioration de la collecte ou de l'analyse des données. En fait, nous avons été avisés que le Service correctionnel ne produirait dorénavant que des rapports annuels internes de base sur les délinquants autochtones, prétendant que les tendances ne changent pas de manière significative au fil du temps. Pour évaluer la progression de la mise en application du *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones*, il faut pouvoir surveiller de près et régulièrement les principaux résultats correctionnels obtenus.

65 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2006-2007*, p. 48.  
66 *Ibid.*

mesures disciplinaires, les permissions de sortir et les placements extérieurs, les renvois en vue d'un maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition. Par conséquent, les parlementaires et les Canadiens n'ont aucun moyen d'évaluer les progrès ou l'absence de progrès du Service correctionnel dans ce domaine prioritaire de préoccupation. Le manque de transparence du SCC et son refus de produire des rapports complets sur ce dossier critique continuent d'inquiéter ce bureau.

Au fil des années, notre Bureau et d'autres observateurs sont de plus en plus préoccupés par le surclassement des Autochtones et des délinquantes ainsi que par l'utilisation discriminatoire des outils d'évaluation actariels du risque. Ces outils sont des échelles psychologiques qui évaluent la possibilité ou le risque de récidive, la possibilité d'adaptation en établissement ou le risque d'évasion, et le potentiel de réinsertion sociale.

En réponse aux interrogations concernant la validité de ses outils actariels, le Service correctionnel a élaboré un plan d'action. Nous comprenons malheureusement que le Service correctionnel ne prévoit pas mettre tous les nouveaux outils en application avant l'exercice 2009-2010, soit plus de six ans après que la Commission canadienne des droits de la personne eut constaté que les femmes et les délinquants autochtones étaient victimes d'une discrimination systémique, et 13 ans après que la juge Arbour eut soulevé cette préoccupation.

La combinaison du surclassement et du manque de programmes pour les Autochtones illustre bien comment les obstacles systémiques peuvent nuire à la réinsertion sociale des délinquants. Les délinquants autochtones sont surclassés parce que le SCC utilise une échelle actarielle de conception douteuse. Par conséquent, les délinquants autochtones sont placés, de manière disproportionnée et inadéquate, dans des établissements à sécurité plus élevée qui n'offrent qu'un accès limité ou même aucun accès aux programmes de base adaptés à leurs besoins uniques. Ce scénario explique en grande partie pourquoi la réinsertion des délinquants autochtones accuse un retard par rapport à la réinsertion d'autres délinquants. Il est évident que les résultats correctionnels ne peuvent être expliqués par les seules différences individuelles.

- Le surclassement des délinquantes autochtones est encore plus désolant. Par exemple, à la fin de septembre 2007, les délinquantes autochtones représentaient 45 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans les établissements à sécurité maximale, 44 % de la population des établissements à sécurité moyenne et seulement 18 % des femmes incarcérées dans les établissements à sécurité minimale.
- Le placement en établissement à sécurité maximale et en isolement limite l'accès aux programmes et services de réadaptation qui visent à préparer les détenus à leur mise en liberté.
- Ce surclassement est un problème parce qu'il signifie que les détenus purgent souvent leur peine très loin de leur famille et de leur collectivité, sans le soutien précieux de leurs amis et des Aînés.
- Les délinquantes autochtones sont placées en isolement plus souvent que les détenus non autochtones.
- Les détenus autochtones sont mis en liberté plus tard au cours de leur peine que les autres détenus.
- Le pourcentage de demandes de libération conditionnelle qui sont examinées par la Commission nationale des libérations conditionnelles est plus faible pour les délinquantes autochtones.
- Le nombre de placements à l'extérieur a énormément baissé, passant de 1 044 en 2003-2004 à 655 en 2007-2008 — une réduction de 37 %. Chez les délinquantes autochtones, la baisse a été encore plus fulgurante, de 71 % — passant de 160 à 47 durant la même période. Le Service correctionnel ne parvient pas à utiliser un outil efficace de réinsertion sociale et à recourir aux placements extérieurs avec un taux de réussite de près de 100 %.

*Les délinquantes autochtones sont plus souvent libérées d'office que libérées sous condition et, par conséquent, passent plus de temps en détention et moins de temps sous surveillance dans la collectivité.*

Les délinquantes autochtones sont plus souvent libérées d'office que libérées sous condition et, par conséquent, passent plus de temps en détention et moins de temps sous surveillance dans la collectivité. Le pourcentage de délinquantes autochtones placées sous surveillance dans la collectivité est de beaucoup inférieur au pourcentage de délinquantes non autochtones purgeant leurs peines en liberté sous condition. Les délinquantes autochtones continuent d'être surreprésentées en ce qui concerne les cas renvoyés pour maintien en incarcération. Ils sont proportionnellement plus nombreux que les délinquantes non autochtones à voir révoquer leur liberté sous condition. Le taux de révocation pour manquement aux conditions de la libération conditionnelle (pas de nouvelles infractions criminelles) est plus élevé pour les délinquantes autochtones. Les délinquantes autochtones sont réadmis dans un établissement fédéral plus fréquemment que les délinquantes non autochtones et, trop souvent, ce cycle de traitement inéquitable se perpétue. Pour briser ce cycle, le Service correctionnel doit mieux préparer les délinquantes autochtones pendant qu'ils se trouvent sous sa garde et il doit leur procurer un meilleur soutien lorsqu'ils sont dans la collectivité.

Dans des rapports annuels antérieurs, le BEC recommandait que le SCC nomme un sous-commissaire responsable plus particulièrement des services correctionnels pour Autochtones de manière à ce que l'organisation prenne en considération les enjeux propres aux délinquantes autochtones dans toutes les décisions prises par la direction relativement aux opérations et aux politiques organisationnelles. Au lieu de cela, le SCC a élargi les rôles et les responsabilités du sous-commissaire principal en y ajoutant les fonctions relatives aux Autochtones. Trois ans plus tard, peu d'éléments montrent que ce changement a eu les résultats souhaités. Au contraire, le fossé continue de se creuser entre les résultats obtenus pour les délinquantes autochtones et ceux obtenus pour les autres délinquantes.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition stipule que le Service correctionnel doit établir un Comité consultatif autochtone national ayant pour mandat de le conseiller sur la prestation de services correctionnels aux délinquantes autochtones. Le Comité consultatif autochtone national ne s'est pas réuni depuis juin 2004. Dans sa réponse au dernier

3. Je recommande que le Service correctionnel établisse un plan d'action concernant les mesures à prendre pour élaborer un nouveau processus et ainsi assurer la mise en œuvre uniforme et rapide ainsi que des suivis réguliers des recommandations du Bureau de l'enquêteur correctionnel et de celles des coroners et des médecins légistes.

4. Je recommande au Service correctionnel :

- d'établir un cadre uniforme de consignation et de signalement des tentatives de suicide, des blessures causées par automutilation et des surdoses ;
- de prévoir l'examen systématique et l'analyse des circonstances de telles blessures ;
- de prendre des mesures correctives pour empêcher que se reproduisent des accidents et des actes intentionnels visant à causer des blessures.

5. Je recommande que le Service correctionnel veille à ce que tous les rapports pertinents concernant les décès de détenus soient remis sans tarder aux coroners et médecins légistes, et donne immédiatement suite aux recommandations de ces derniers.

### 3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits

La surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers canadiens est bien connue. À l'échelle nationale, les Autochtones représentent moins de 3 % de la population canadienne, mais près de 20 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale.

Chez les femmes, cette surreprésentation est encore plus criante : 32 % des femmes incarcérées dans les établissements fédéraux sont des Autochtones. En nous basant sur les données du dernier recensement, nous estimons le taux général d'incarcération de Canadiens autochtones à 983 pour 100 000, soit près de neuf fois plus que le taux d'incarcération des non-Autochtones.

En juin 2006, le Service correctionnel a publié un *Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones* qui vise à répondre aux besoins particuliers de tous les délinquants autochtones et à aider le SCC à aller de l'avant dans trois domaines clés :

- tout en offrant un éventail complet de soins, mettre en œuvre des initiatives qui permettent des interventions ciblant les facteurs criminogènes particuliers des délinquants des Premières nations, métis et inuits et des délinquantes sous responsabilité fédérale, et adaptées à leurs cultures respectives ;
- accroître la collaboration horizontale et la coordination à l'intérieur du SCC, à l'intérieur du portefeuille de la Sécurité publique et avec les autres ordres de gouvernement, les organisations autochtones et les parties intéressées afin de contribuer au développement des collectivités autochtones et aider les délinquants autochtones à entreprendre et poursuivre leur expérience de guérison ;
- supprimer les obstacles systémiques internes et accroître la compétence culturelle du SCC.

En dépit de ce qui précède, la situation générale ne s'est pas beaucoup améliorée pour la grande majorité des délinquants autochtones. Notre *Rapport annuel 2006-2007* décrit en détail une tendance persistante à ne tirer que des résultats médiocres des politiques, procédures, pratiques et structures organisationnelles existantes. Ce rapport s'attardait principalement sur les résultats inéquitables de certaines politiques et pratiques du SCC, dont les suivants :

- Le classement des détenus issus des Premières nations ou d'origine métisse ou inuite à un niveau de sécurité trop élevé est monnaie courante, ce qui signifie que le pourcentage d'entre eux qui sont incarcérés dans les établissements à sécurité minimale est deux fois moins élevé que chez les délinquants non autochtones.

## Enquête sur les décès en établissement

L'ajout de services en santé mentale pourrait contribuer tout autant à améliorer la situation. En effet, trop de délinquants vulnérables souffrant de maladie mentale sont la cible des mauvais traitements de la part d'autres délinquants, ou font l'objet d'interventions comportant des recours à la force qui auraient pu être évités, ou encore sont placés en isolement pendant de longues périodes.

*Le degré de violence dans les pénitenciers demeure trop élevé pour être acceptable. Au nombre des responsabilités qui lui sont dictées par la loi, le système correctionnel fédéral doit veiller à ce que les délinquants purgent leur peine dans un environnement sûr.*

Préoccupé par le nombre élevé de décès et de blessures dans les établissements fédéraux, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a effectué, en 2006, un examen exhaustif des rapports, des observations et des recommandations portant sur les décès en établissement. L'*Étude sur les décès en établissement*, citée dans la section du présent rapport intitulée Retour sur le passé, a été présentée au Service correctionnel en juillet 2007. L'une des conclusions de cette étude est troublante : « Il est probable que certains décès en établissement auraient pu être évités grâce à de meilleures évaluations du risque, à des mesures de prévention plus vigoureuses et à des interventions plus rapides et efficaces de la part du personnel en établissement<sup>64</sup>. »

Ce sont là de bonnes initiatives, mais qui sont loin d'être suffisantes, dans les circonstances, pour donner suite, comme on s'y attendait, aux préoccupations soulevées dans l'*Étude sur les décès en établissement*. Le BEC craint que ces initiatives ne permettent pas une application cohérente et progressive de mesures de redressement dans l'ensemble du pays. Entre-temps, deux de nos enquêtes récentes, décrites de manière détaillée dans la section du présent rapport intitulé Retour sur le passé, donnent à penser que des décès évitables continuent de se produire. Nous prévoyons malheureusement que d'autres cas se produiront. Compte tenu de la gravité de ces questions, la réponse du Service correctionnel devrait être beaucoup plus rigoureuse et mieux coordonnée au cours du prochain exercice financier.

- un nouveau site Web, accessible à tous les employés et gestionnaires du SCC, résume les leçons tirées de la gestion des incidents qui ont provoqué des décès;
- un sondage continu auprès des directeurs d'établissements sur les meilleures façons de gérer les urgences médicales;
- une nouvelle Directive du commissaire, « Utilisation des dispositifs d'alarme et interventions en cas d'alarme »;
- une évaluation continue de la politique concernant la consignation et la communication des incidents de sécurité;
- un autre engagement à analyser en détail les blessures subies par les délinquants aux prises avec des problèmes de santé mentale.

*en établissement, dont les suivantes :*

Le Service correctionnel s'est dit prêt à donner suite à bon nombre des constatations contenues dans le rapport de l'*Étude sur les décès en établissement*. Il s'est engagé à accélérer et améliorer son processus d'enquête, à bonifier les services de santé mentale et à mieux répondre aux incidents. L'an dernier, nous avons été informés d'initiatives visant à donner suite aux préoccupations soulevées dans l'*Étude sur les décès*

## 2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements

Le degré de violence dans les pénitenciers demeure trop élevé pour être acceptable. Au nombre des responsabilités qui lui sont dictées par la loi, le système correctionnel fédéral doit veiller à ce que les délinquants purgent leur peine dans un environnement sûr. Depuis des années, le BEC se demande dans quelle mesure le SCC fournit un tel environnement. L'expérience révèle que des mécanismes comme des interactions constructives et la mise en place de méthodes alternatives de règlement des différends pourraient réduire la violence en milieu carcéral. Des cas récents de violence ont été attribués à des activités liées aux gangs, à l'utilisation de drogues et à d'autres frustrations de nature chronique. Le Service correctionnel ne s'attaque généralement pas de manière systématique et intégrée à la violence en milieu carcéral.

Le Service correctionnel entend bien faire de réels progrès aux chapitres de la mise au point d'outils fiables et valides d'évaluation du risque et des besoins, et de l'amélioration de sa capacité d'offrir des programmes. Toutefois, les ressources dont il a besoin pour remplir son mandat et préparer les délinquants à leur réinsertion sociale en temps opportun et en toute sécurité sont loin d'être suffisantes. La correction de cette lacune doit être une priorité.

- absence ou insuffisance de programmes de lutte contre les gangs dans la plupart des établissements — ce qui signifie que l'isolement et les cotés de sécurité plus élevés deviennent rapidement la norme dans la gestion de ce dossier préoccupant;
- difficultés à recruter et maintenir en poste des professionnels en santé mentale;
- retards dans l'évaluation et la mise en œuvre, à l'échelle nationale, des programmes destinés aux Autochtones;
- pénurie chronique de programmes de base à l'intention des Autochtones dans les établissements à sécurité maximale, ce qui signifie que les délinquants autochtones ne peuvent mettre leurs plans correctionnels en pratique et qu'ils doivent être transférés vers des établissements de niveau de sécurité moindre pour avoir accès aux programmes pour Autochtones.

1. Je recommande que le Service correctionnel alloue immédiatement des ressources suffisantes pour améliorer, de façon mesurable, sa capacité de procéder aux évaluations et d'offrir les programmes nécessaires avant la date prévue de l'audience de libération conditionnelle du délinquant.
2. Je recommande que le Service correctionnel considère comme prioritaire la préparation en temps opportun des cas dont la Commission nationale des libérations conditionnelles doit être saisie, conformément à la politique existante. Le rendement dans ce domaine doit faire l'objet d'une surveillance étroite et doit être mesuré en permanence au moyen de rapports régionaux et nationaux plus nombreux, et faire partie des éléments traités dans les Rapports ministériels sur le rendement du SCC.

CNLC. Le Rapport contient des recommandations visant à effectuer les examens relatifs à la mise en liberté sous condition en temps opportun. On recommande également d'offrir aux délinquants qui comparaissent devant la Commission l'aide et les programmes dont ils ont besoin pour leur réinsertion rapide et sans danger dans la collectivité. Jusqu'à présent, rien ne prouve que la situation s'est améliorée, bien au contraire :

- Selon la Commission nationale des libérations conditionnelles, le pourcentage de détenus mis en liberté par les établissements fédéraux à la fin de leur peine, sans libération conditionnelle antérieure, est passé de 66 % en 2002-2003 à 73 % en 2006-2007.
- Sur un budget de 1,8 milliard de dollars, le SCC ne consacre que 37 millions de dollars aux programmes de base — qui sont pourtant l'un des éléments clés du mandat qui lui a été confié par la loi. Cette somme représente environ 2 % de son budget total.

Nous appuyons les efforts que déploie le Service correctionnel pour obtenir des ressources visant à améliorer l'accès des délinquants, en temps opportun, à une gamme complète de programmes et de traitements efficaces. Il devra notamment trouver des solutions aux obstacles systémiques suivants à la réinsertion sociale, qui touchent l'accès aux programmes :

- Longues listes d'attente pour s'inscrire aux programmes dans la plupart des régions, de sorte que des programmes sont offerts aux délinquants à la fin de leur peine, parfois après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle;
- renonciations, reports et retraits de demandes d'audiences devant la Commission nationale des libérations conditionnelles en raison de problèmes d'accès aux programmes;
- le fait que les plans correctionnels doivent être élaborés et suivis plus rapidement en raison du pourcentage plus élevé de nouveaux délinquants devant purger des peines de quatre ans ou moins; pénurie d'intervenants et d'agents de programmes possédant les compétences requises pour dispenser les programmes qui s'adressent tout particulièrement aux Autochtones;
- accès limité aux programmes offerts dans la collectivité, surtout pour les délinquants autochtones et les délinquantes;

outils pour évaluer le risque et les besoins des différents segments de sa population carcérale tels que les délinquantes, les délinquants autochtones, les délinquants violents et les délinquants sexuels. Cependant, ces progrès sont lents, et on peut démontrer que certains outils continuent d'imposer des classifications de sécurité plus élevées que ce qui est nécessaire. Ainsi, certains délinquants, notamment les délinquantes et les délinquants autochtones, sont placés de manière inadéquate dans des établissements à sécurité plus élevée que la situation le justifie et n'ont donc pas accès aux programmes dont ils auraient besoin.

Le Service correctionnel offre de bons programmes et a fait des efforts, qui ont porté fruit, pour s'assurer de la validité et de la fiabilité de ses outils d'évaluation du risque et des besoins. Cependant, le Bureau s'inquiète de la diminution de la capacité du SCC de faire rapidement progresser les délinquants dans la réalisation de leurs plans correctionnels et de les préparer aux audiences de libération conditionnelle. La capacité restreinte du SCC d'offrir des programmes à une incidence sur la capacité des délinquants de mettre en pratique leur plan correctionnel, ce qui, par conséquent, retarde leur réinsertion sans danger dans la collectivité et augmente les coûts du SCC et le surpeuplement carcéral.

Puisque le Service correctionnel fait maintenant face à des augmentations de sa population carcérale, la situation est devenue critique. Un grand nombre de ces retards découlent directement de la capacité du Service correctionnel de fournir les évaluations et les traitements requis avant la date fixée pour l'audience de libération conditionnelle du délinquant. D'avantage de délinquants retourneront dans la collectivité sans préparation adéquate, et feront l'objet de surveillance pendant une période plus courte. La plupart du temps, la réinsertion graduelle en temps opportun des délinquants est le meilleur moyen d'assurer la sécurité publique.

Afin de régler certaines questions liées à la préparation des cas et à l'accès aux programmes en temps opportun, un groupe de travail conjoint, composé de membres du Service correctionnel du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Bureau de l'enquêteur correctionnel, a été mis en place plus de quatre ans auparavant. En novembre 2004, le Comité a communiqué son *Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la*

Dans ses trois derniers Rapports sur les plans et les priorités (2006-2007 à 2008-2009), le SCC a énoncé les cinq priorités essentielles suivantes pour orienter ses efforts de façon à obtenir les meilleurs résultats correctionnels possibles correspondant à son mandat :

1. la transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité;
  2. la sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements;
  3. la capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et Inuits;
  4. la capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants;
  5. le renforcement des pratiques de gestion.
- Cette année, le Bureau formulera de nouveau des observations sur les préoccupations des délinquants, qui ont un lien avec les cinq priorités du SCC, sur des recommandations antérieures, sur les engagements pris par le SCC à l'égard de ces préoccupations et les progrès réalisés pour leur trouver des solutions. Nous formulerons également des observations spéciales concernant la procédure interne de règlement des griefs présentés par les délinquants.

## 1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité

Nous savons que la prestation de programmes et de traitements fondés sur des résultats de recherche peut considérablement réduire la récidive et nous constatons que le Service correctionnel appuie de tels programmes et méthodes de traitement.

*Pendant près de deux décennies, le BEC a exprimé, dans ses rapports annuels, des inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le Service correctionnel prépare comme il se doit et en temps utile les délinquants aux audiences de libération conditionnelle.*

Tel que mentionné dans la section Retour sur le passé, pendant près de deux décennies, le BEC a exprimé, dans ses rapports annuels, des inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le Service correctionnel prépare les audiences de libération conditionnelle. La prestation de programmes correctionnels ciblant précisément les facteurs criminogènes relèvés peut réduire considérablement la récidive et, par le fait même, accroître la sécurité publique. Le dernier Rapport ministériel sur le rendement du Service correctionnel contient l'affirmation suivante :

Des recherches montrent que la société est davantage protégée lorsqu'un délinquant réintègre graduellement la société grâce à une libération supervisée, plutôt que d'être libéré à la fin de sa peine sans aucun mécanisme de contrôle – aucune surveillance ni contrainte, aucune possibilité de révoquer la décision de libération sur indication de comportements problématiques et aucune possibilité de réévaluer le délinquant et d'intervenir de façon à réduire le potentiel de récidive<sup>62</sup>.

Le Comité d'examen établi par le ministre de la Sécurité publique en vue de lui fournir des conseils indépendants a récemment sanctionné cette approche. Dans son rapport intitulé *Feuille de route pour une sécurité publique accrue*, le Comité d'examen du SCC a reconnu tout particulièrement que la mise en œuvre de programmes correctionnels fondés sur des données probantes, jumelée à des processus d'évaluation et d'accréditation, représente la meilleure approche, et que celle-ci doit être conservée<sup>63</sup>.

À leur admission dans un pénitencier, tous les délinquants sont évalués, et un plan correctionnel décrivant les programmes à suivre est mis en place. De fait, le SCC a des programmes et des initiatives avant-gardistes concernant l'éducation, l'emploi, la toxicomanie, les compétences psychosociales, le traitement des délinquants sexuels, le traitement des délinquants violents et la prévention de la violence familiale, lesquels permettent de réduire la récidive de manière importante.

Le SCC continue de faire des progrès dans le domaine de l'évaluation du risque grâce à l'amélioration des outils existants ou à l'élaboration de nouveaux

62 Service correctionnel du Canada, *Rapport ministériel sur le rendement de 2006-2007*, 2007, p. 32.  
63 Canada, Comité d'examen du Service correctionnel du Canada, *Feuille de route pour une sécurité publique accrue*, 2007. (président : M. Rob Sampson) (www.ps-sp.gc.ca)



# CINQ PRIORITÉS DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

1. La transition en route vers des délinquants dans la collectivité
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants incriminés et récidivistes
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants
5. Le renforcement des pratiques de gestion



correctionnel de s'acquiescer de son mandat de base, soit celui d'offrir à cette détenue une garde et une surveillance sécuritaires et humaines. À l'époque de la rédaction du présent rapport, une enquête criminelle sur son décès était en cours, ce qui explique pourquoi très peu de renseignements sont accessibles au public. La plupart des questions soulevées publiquement par le Bureau ont un lien direct avec les cinq grandes priorités actuelles du Service correctionnel. Cela n'a rien d'étonnant puisque le Bureau et le Service correctionnel partagent en général les mêmes préoccupations. En fait, les deux ont intérêt à résoudre les problèmes observés. Le Rapport annuel de cette année, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, abordera de nouveaux les préoccupations des détenus qui sont rattachées aux cinq grandes priorités du Service correctionnel. Mon Bureau est d'avis que la réalisation de ces priorités permettra de donner suite en grande partie aux doléances de longue date des délinquants.

61 Bureau de l'Enquêteur correctionnel, *Décès en établissement*, 2007. (www.oct-bec.gc.ca)

En 2006, le Bureau est toujours préoccupé par le nombre élevé de cas de décès et de blessures dans les établissements fédéraux. Le Bureau s'inquiète particulièrement des nombreuses constatations et recommandations semblables qui sont faites d'année en année par les enquêteurs nationaux du Service correctionnel, les coroners provinciaux et les médecins légistes, après étude des circonstances des décès de détenus. Au printemps 2006, le Bureau effectue un examen exhaustif des rapports, observations et recommandations qui portent sur les décès en établissement et autres questions. Il s'agit de l'examen de tous les décès déclarés qui sont attribuables à d'autres causes qu'à des causes naturelles et qui ont eu lieu sur une période de cinq ans dans les établissements correctionnels fédéraux. L'étude s'intéresse à tous les décès jugés par le SCC comme des homicides, des suicides, des surdoses et des accidents.

Le rapport *Décès en établissement* est présenté au Service correctionnel en février 2007 et rendu public en juillet 2007. Ses conclusions sont troublantes. Le rapport démontre que le SCC doit accroître sa capacité de donner suite aux observations et aux recommandations touchant les décès en établissement. Le SCC a négligé d'intégrer les leçons retenues de manière soutenue et de prendre les mesures correctives nécessaires au fil du temps et à l'échelle des régions, et l'on remarque que des erreurs similaires se répètent même si des constatations et des recommandations semblables sont faites de fois en fois. L'étude laisse entendre aussi que le SCC est réfractaire ou néglige de donner des suites raisonnables à une grande partie des constatations et des recommandations de coroners, comparativement à celles formulées par ses propres comités d'enquête. Le rapport arrive enfin à la conclusion que « le Service n'a pas pu appliquer ses propres politiques et pratiques et tout mettre en œuvre pour éviter un décès »<sup>61</sup>.

Après l'étude sur les décès en établissement, le Bureau effectue deux enquêtes approfondies sur le décès de deux détenus. Malheureusement, les deux décès soulèvent des préoccupations déjà analysées dans le rapport *Décès en établissement* ainsi que dans des rapports annuels antérieurs du BEC.

Dans un premier temps, le Bureau enquête sur le décès d'un délinquant de 52 ans, membre des Premières nations, qui, à l'époque de sa mort, était hébergé dans

L'unité réservée au programme Sentiers autochtones d'un établissement à sécurité moyenne. Aux premières heures du mardi 3 octobre 2006, le détenu s'inflige une blessure au bras gauche, lacérant l'artère brachiale. Il appuie sur le bouton d'urgence de sa cellule, ce qui amène l'agent de correction de service à se rendre à sa cellule et à demander l'aide d'autres membres du personnel. Les ambulanciers paramédicaux arrivent environ 33 minutes après que le détenu ait appuyé sur le bouton d'urgence de sa cellule et le trouvent inconscient sur le plancher de sa cellule; il ne respire plus. Les ambulanciers paramédicaux tentent de le ranimer à l'aide d'un défibrillateur et poursuivent leur tentative de réanimation pendant qu'il est transporté, entraves aux chevilles, vers un hôpital de l'extérieur. Le décès est prononcé peu de temps après.

Selon les enquêtes internes menées par le Service correctionnel du Canada (SCC), les membres du personnel du SCC appelés à intervenir dans le cadre de cette urgence médicale n'ont pas agi conformément à la politique et n'ont pas fait grand-chose pour sauver la vie du sujet durant la période de 33 minutes, sauf appeler les services ambulanciers dix minutes après qu'il ait appuyé sur le bouton d'urgence.

Le Bureau conclut que, alors qu'il était sous la garde du Service correctionnel, le détenu s'est infligé une blessure potentiellement mortelle au bras gauche, puis a décidé d'appeler à l'aide en appuyant sur le bouton d'urgence de sa cellule. Une aide a été apportée, mais cette aide était nettement inférieure à ce qu'on est en droit d'attendre du SCC.

La deuxième enquête menée par le BEC porte sur le décès d'une jeune femme de 19 ans, M<sup>me</sup> Ashley Smith. Le 19 octobre 2007, le décès de M<sup>me</sup> Smith est prononcé dans un hôpital de Kitchener. Au moment de son décès, elle est détenue à l'établissement de Grand Valley pour femmes. À la suite de son décès tragique, trois employés de première ligne et un gestionnaire correctionnel sont accusés de négligence criminelle ayant causé la mort.

Peu après le décès de M<sup>me</sup> Smith, conformément à l'article 170 de la LSCMLC, le Bureau examine les circonstances entourant sa mort. Le 21 décembre 2007, le Bureau remet au Service correctionnel du ministère de la Sécurité publique un rapport intermédiaire des décès d'Ashly Smith. Le rapport intermédiaire soulève des questions troublantes au sujet de la capacité du Service

personne. Le BEC a été choisi parmi d'autres pour cette initiative en raison du mandat unique qui lui est conféré et de l'expertise acquise relativement aux droits de la personne dans le contexte correctionnel. Deux délégations de cadres supérieurs des prisons de Chine viennent au Canada afin d'évaluer la qualité de la gestion des pénitenciers canadiens et de la surveillance exercée sur les opérations correctionnelles.

## Les décès en établissement

Un an avant mon arrivée, le Bureau reçoit un rapport d'enquête du SCC sur le décès de M. Roger Guimond ainsi qu'un enregistrement vidéo de l'incident. Après avoir procédé à un examen préliminaire des faits, le 12 mai 2003, le Bureau demande des renseignements supplémentaires. Le Service correctionnel refuse de lui fournir la plupart des renseignements demandés et considère que l'affaire est close. Après plusieurs autres demandes du BEC et plusieurs rencontres, l'administration centrale du Service correctionnel accepte finalement de revoir l'enregistrement vidéo de l'incident – trois mois après notre première intervention. Le commissaire accepte ensuite d'ordonner une enquête indépendante sur l'incident lui-même et sur l'enquête antérieure du Service correctionnel. En septembre 2003, M. Roger Tassé, un ancien sous-ministre de la Justice, se voit confier le mandat d'entreprendre l'enquête indépendante sur la conduite du Service correctionnel et sur la façon dont celui-ci a géré le décès de Roger Guimond, le 18 octobre 2002, alors qu'il était détenu à l'Établissement de Port-Carrier. À ce moment-là, le Bureau suspend sa propre enquête en attendant les résultats de l'enquête de M. Tassé.

### *L'enquête du Service correctionnel sur le décès de M. Guimond et l'étude ultérieure que fait la direction du rapport d'enquête sont fortement biaisées.*

En effectuant ses rondes, un agent de correction trouve M. Guimond, qui souffre d'épilepsie, gisant sur le plancher de sa cellule. Il a de la difficulté à respirer et une mousse blanche s'échappe de sa bouche. Une heure et dix-sept minutes s'écoulent avant que la cellule soit ouverte pour lui administrer les premiers soins.

Même après l'ouverture de la cellule, M. Guimond ne reçoit aucun soin, en dépit de la présence sur place de l'infirmière de service. Quelqu'un finit par appeler l'ambulance qui arrive presque deux heures après la découverte du problème. M. Guimond est secouru de convulsions à deux reprises et est victime d'un arrêt cardiopulmonaire. Il est finalement transporté dans un hôpital extérieur où son décès est constaté peu de temps après son arrivée. Une enquête régionale du SCC révèle que l'infirmière a manqué à ses obligations, mais que les agents de correction ont agi raisonnablement dans les circonstances. L'enquête du Service correctionnel sur le décès de M. Guimond et l'étude ultérieure que fait la direction du rapport d'enquête sont fortement biaisées. Voici les commentaires de M. Tassé concernant la procédure d'enquête du Service correctionnel :

J'ai constaté chez plusieurs un manque de volonté d'aller au fond des choses, une analyse peu rigoureuse de l'incident et des démarches qui l'ont suivi. C'est d'ailleurs l'aspect de cette affaire qui me paraît désolant. L'erreur est humaine, personne n'est parfait. Ce qui est difficile à admettre, cependant, c'est qu'on n'ait pas fait une analyse sérieuse de l'incident et qu'on n'ait pas tenté de tirer les leçons qui auraient permis de mieux gérer les crises semblables à l'avenir. Comme on le verra en lisant ce rapport, il y a eu plusieurs moments au cours du cheminement de cette affaire où la volonté, de plusieurs personnes en situation de responsabilité, d'aller au fond des choses, a cédé le pas à la facilité en refusant de regarder la réalité en face avec tous les problèmes qu'elle portait et de prendre les mesures de redressement qui s'imposaient<sup>60</sup>.

Je crois que, sans l'intervention du Bureau, cet incident n'aurait pas été examiné. À la suite de notre démarche et du rapport de M. Tassé, le Service correctionnel a établi un nouveau protocole pour évaluer la gestion des urgences médicales; offert une formation supplémentaire en gestion de crise; amélioré la qualité de ses procédures d'enquêtes; et amélioré la prestation des soins de santé.

60 Canada, *Rapport de l'Enquête spéciale en vertu de l'article 20 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition – Décès du détenu Roger Guimond survenu le 18 octobre 2002 à l'Établissement Port-Carrier*, 2004. (président : M. Roger Tassé)

- **2006 : Délinquants autochtones.** Je signale que les Autochtones représentent un pourcentage disproportionné de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Ils représentent 18 % de cette population, mais seulement 3 % de la population canadienne. Je soutiens que le Service correctionnel ne contrôle pas les admissions dans les pénitenciers, mais qu'il a l'obligation, en vertu de la Constitution et de la Loi, de gérer les peines en tenant compte des réalités culturelles et de manière non discriminatoire. Les propres statistiques du Service correctionnel confirment que les résultats correctionnels pour les délinquants autochtones ne s'améliorent pas dans de nombreux secteurs sur lesquels le Service pourrait exercer une influence positive.
- **2007 : Obstacles à la sécurité publique.** Je signale que le Service correctionnel est de moins en moins à même d'effectuer une préparation approfondie des cas des délinquants dans les délais exigés aux fins des examens relatifs à la mise en liberté sous condition. Un nombre significatif de retards découlent d'ailleurs directement de cette incapacité du SCC de procéder aux évaluations et à la prestation des traitements qui s'imposent avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle. Je souligne également la pénurie chronique de programmes de base pour les délinquants dans les établissements à sécurité maximale, ce qui signifie que les délinquants autochtones ne peuvent appliquer leurs plans correctionnels et être transférés dans les établissements à sécurité moyenne ou minimale où les programmes destinés aux Autochtones sont plus accessibles.

## Les trois éléments fondamentaux

### de l'approche correctionnelle judiciaire

1. La nécessité absolue d'encourager une culture solide fondée sur les droits de la personne au sein du Service correctionnel du Canada.
2. L'exigence selon laquelle les employés et les cadres supérieurs doivent être tenus responsables de l'application qu'ils font des lois et des politiques.
3. L'exigence d'aider les délinquants à une réinsertion rapide et sécuritaire dans la collectivité.

Jouissant d'une plus grande visibilité, le Bureau est aujourd'hui plus souvent convié à faire des commentaires publics et à témoigner devant différents comités parlementaires. Des membres du personnel du BEC ont signé de nombreux articles sur divers enjeux correctionnels et ont été invités à prononcer des conférences et à animer des ateliers dans le cadre d'événements locaux, nationaux et internationaux. J'estime que ce nouveau centre d'attention fait en sorte que les services correctionnels fédéraux sont maintenant plus transparents et perçus de manière plus positive, et que le rôle du Bureau est mieux compris. À mon arrivée, j'ai pris le temps de recenser les opérations du Bureau sur la protection des droits de la personne. Le *Rapport annuel 2004-2005* met l'accent sur trois éléments fondamentaux d'une pratique correctionnelle judiciaire : la protection des droits de la personne, l'acceptation de la responsabilisation et la réinsertion sociale sécuritaire, soutenue et en temps opportun. Le respect de ces trois principes de base est essentiel pour que le Service remplisse ses deux obligations légales : assurer la garde sécuritaire et humaine des délinquants et leur apporter une aide, au moyen de programmes de réadaptation et d'une étroite surveillance, afin qu'ils réintègrent leurs collectivités comme citoyens respectueux des lois.

En 2005, le Bureau de l'enquêteur correctionnel est sélectionné comme partenaire principal dans le cadre d'un projet déterminant, qui est financé dans son intégralité par l'Agence canadienne de développement international et qui concerne l'administration du système carcéral chinois. Relevant du ministère de la Sécurité publique de la Chine, la Division de la supervision des prisons (DSP) du Bureau d'administration pénitentiaire reconnaît ouvertement être aux prises avec de graves problèmes touchant les droits de la personne dans ses établissements correctionnels et dit vouloir donner suite à un rapport publié récemment par le Rapporteur spécial des Nations Unies chargé d'examiner la question de la torture. Dans ce document, l'auteur se montre critique à l'égard des autorités chinoises et du traitement réservé à leurs prisonniers. Il s'agit donc d'un projet spécial parce que la DSP collabore directement avec le BEC, dont le mandat est notamment de formuler des recommandations aux fins du respect des droits de la

et ses recommandations rejoignent, pour la plupart, celles de la juge Arbour. Le BFC a soulevé antérieurement la vaste majorité des préoccupations décrites dans le rapport de la CCDD. La Commission formule plusieurs observations et recommandations dont les suivantes :

- Les femmes, particulièrement les femmes autochtones, sont souvent incarcérées dans un établissement dont la core de sécurité est plus élevée que nécessaire, une situation qui s'explique par l'utilisation d'outils d'évaluation du risque et des besoins, qui sont inefficaces et discriminatoires.
- La politique globale qui impose automatiquement pendant deux ans une core de sécurité maximale à tous les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité est injuste et doit être revue, car elle a des effets néfastes sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral et sur l'ensemble des délinquants autochtones.
- La prestation des soins de santé est inégale dans les différents établissements pour femmes et il manque de ressources pour mettre en œuvre la stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes, du SCC, et ainsi répondre aux besoins des femmes.
- Le Service correctionnel a l'obligation de freiner la propagation des maladies infectieuses et devrait mettre à l'essai un programme d'échange d'aiguilles.
- La formation centrée sur les femmes doit être obligatoire pour les membres du personnel qui travaillent dans les établissements pour femmes, et des cours de perfectionnement doivent être offerts périodiquement.
- Le Service correctionnel devrait imposer l'arbitrage indépendant pour les décisions relatives à l'isolement non sollicité.
- Les femmes, spécialement les femmes autochtones, ont difficilement accès à des programmes adaptés à leurs besoins et à des emplois intéressants.
- Les logements communautaires, les programmes et l'aide offerts aux femmes sont inadéquats.

En 2003, après avoir occupé le poste d'enquêteur correctionnel pendant 26 ans, M. Ronald Stewart n'est pas reconduit dans sa fonction. Une vérification effectuée par la vérificatrice générale après son départ

## Certaines questions retiennent de nouveau l'attention

conclut que : « L'ancien enquêteur correctionnel ... a commis de graves abus et actes répréhensibles, dont certains lui ont procuré des avantages personnels substantiels »<sup>58</sup>. M. Stewart envoie par la suite une lettre de regret dont un passage se lit comme suit : « En aucun moment, je n'ai eu l'intention de faire quelque chose de répréhensible et de prendre des mesures qui auraient pu me procurer un avantage personnel. Je regrette profondément toute procédure pouvant être considérée comme inappropriée ou trompeuse<sup>59</sup>. »

Je suis nommé enquêteur correctionnel le 1<sup>er</sup> avril 2004. À mon arrivée, je constate que le Bureau aurait tout intérêt à bénéficier d'une plus grande visibilité, ce qui lui permettrait d'accroître son efficacité en sa qualité de bureau d'ombudsman. En passant en revue les rapports annuels antérieurs, je comprends rapidement que de nombreuses questions doivent de nouveau être portées à l'attention du public. Je profite du dépôt de mes rapports annuels pour sensibiliser la population canadienne aux questions qui préoccupent les délinquants. Mes quatre premiers rapports annuels me permettent, à moi et à mon personnel, d'attirer l'attention du public sur les questions suivantes :

- **2004 : Santé publique.** Je recommande que le Service mette immédiatement en œuvre un programme d'échange d'aiguilles dans les établissements, pour protéger les délinquants et la société contre la propagation des maladies infectieuses. L'absence d'un éventail complet d'initiatives de réduction des méfaits compromettre la santé des détenus et celle du public en général.
- **2005 : Santé mentale.** Je souligne le fait que le pourcentage de délinquants sous responsabilité fédérale ayant des besoins diagnostiqués en matière de santé mentale a plus que doublé au cours de la dernière décennie. J'affirme également que les services en santé mentale offerts par le Service correctionnel à ces délinquants n'ont pas suivi l'augmentation considérable du nombre de délinquants souffrant de maladies mentales.

58 Bureau du vérificateur général du Canada, *Bureau de l'enquêteur correctionnel*, novembre 2006, chap. 11, paragr. 11.1.12.

59 Ronald Stewart. Lettre en date du 1<sup>er</sup> août 2007, à l'adresse suivante : <http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2007/nr20071025-2-fra.aspx>

## Un nouveau siècle, de nouvelles difficultés et possibilités

sur tous les décès de détenus ou sur les cas où des détenus ont subi des blessures corporelles graves, en plus de celles que le Service correctionnel est tenu de mener, conformément à la Loi. Il faut souligner que l'article 19 de la LSCMLC exige que le Service correctionnel transmette tous les rapports de telles enquêtes au Bureau, pour examen. Le gouvernement de l'époque ne donne suite à aucune de ces recommandations<sup>54</sup>.

Au début des années 2000, le Bureau entreprend un examen stratégique complet de ses propres opérations, avec l'aide du Conseil du Trésor du Canada. Cet examen se traduit par des augmentations du financement alloué au Bureau et contribue à inspirer la création de postes de coordonnateurs dans trois grands domaines de préoccupation pour les détenus : les questions concernant les femmes; les questions autochtones; et l'examen des incidents ayant comporté un recours à la force, ainsi que les enquêtes du SCC sur les cas de décès ou de blessures corporelles graves.

Au même moment, le Bureau est confronté à des défis de taille parce que « ..le nombre de plaintes des délinquants s'est sensiblement accru, mais aussi [parce que] le bureau de l'enquêteur correctionnel étudie actuellement plus de questions que jamais en ce qui concerne le Service correctionnel du Canada »<sup>55</sup>. Le Bureau continue de dénoncer le peu de progrès réalisés dans la mise en application des recommandations de la juge Arbour.

*Le Bureau condamne sévèrement le placement de femmes dites à sécurité maximale et de femmes ayant de graves problèmes de santé mentale dans les pénitenciers pour hommes (autrement dit, des unités colocalisées). Ce qui devait être une « mesure temporaire » dure depuis plus de six ans.*

En outre, le Bureau condamne sévèrement le placement de femmes dites à sécurité maximale et de femmes ayant de graves problèmes de santé mentale dans les pénitenciers pour hommes (autrement dit, des unités colocalisées). Ce qui devait être une « mesure temporaire » dure depuis plus de six ans. Le Bureau croit que l'état actuel des services correctionnels pour les délinquantes doit être vu dans le contexte de la « vision du changement » présentée plus de dix ans auparavant par le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale ainsi qu'à la lumière des recommandations de la juge Arbour concernant un « courant distinct » pour les services correctionnels destinés aux femmes. Le Bureau évalue comme suit les services correctionnels pour les femmes :

La commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels au pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

La réaction du Service correctionnel au rapport de la juge Arbour n'a vraiment pas été publique ni d'orientation générale. La « vision du changement » qui était netre il y a dix ans s'en trouve assombrie. On peut s'interroger sérieusement sur l'impact de la haute priorité assignée aux services correctionnels pour les femmes en 1996<sup>56</sup>.

En 2004, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) confirme les conclusions de l'évaluation des services correctionnels pour les femmes effectuée par le Bureau, dans un rapport exhaustif intitulé *Protégeons leurs droits : Examen systématique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*<sup>57</sup>. Le rapport s'appuie sur une vaste consultation menée auprès de différentes parties intéressées, dont le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Tel qu'indiqué dans le *Rapport annuel 2003-2004*, les sujets de préoccupation de la CCDP

54 Solliciteur général du Canada, Réponse au rapport du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, du Comité permanent de la justice et des droits de la personne : « En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition », Ottawa, Solliciteur général du Canada, novembre 2000.

55 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 4.

56 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2001-2002*, p. 12.

57 Commission canadienne des droits de la personne, *Protégeons leurs droits : Examen systématique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*, 2004.

double occupation des cellules dans la population générale et la population en isolement, la rémunération des détenus, les unités spéciales de détention, et d'autres aspects de la garde des détenus concernant le placement, l'isolement et le transfert, le recours à la force, l'efficacité de la procédure interne de règlement des griefs, l'accès à des programmes visant à préparer les détenus à la réinsertion sociale.

*Le Rapport annuel 1998-1999* décrit en détail le début d'une restructuration majeure et d'une modernisation du Bureau. Le BEC a procédé à ces changements en réponse à une vérification de ses opérations par le Bureau du vérificateur général. Le Bureau a terminé la mise à jour du Manuel des politiques et procédures qui décrit plus clairement le processus d'enquête et les liens avec les responsabilités législatives du BEC. Le BEC a également élaboré un programme de formation à l'intention du personnel et a amélioré le système informatisé de collecte de données. Des dossiers d'information sur le Bureau et sur ses procédures de traitement des plaintes ont été constitués et envoyés à tous les pénitenciers fédéraux et à tous les bureaux de libération conditionnelle, ainsi qu'aux établissements communautaires qui hébergent des délinquants sous responsabilité fédérale. En mai 2000, le Sous-comité sur la Loi sur le système

*correctionnel et la mise en liberté sous condition*, dépose son rapport. Le rapport satisfait à une disposition de la LSCMLC, exigeant que la Loi fasse l'objet d'un examen cinq ans après son entrée en vigueur. Le Sous-comité donne son aval au mandat du Bureau et affirme que « ... l'enquêteur correctionnel est bien placé pour redresser les injustices vécues par les délinquants individuellement et pour mettre au jour les problèmes systémiques qui incitent les délinquants à porter plainte »<sup>53</sup>. Le Sous-comité fait plusieurs recommandations pour accroître l'indépendance et l'efficacité du Bureau. Il recommande également que le Bureau relève directement du Parlement afin de relever son indépendance apparente et faire en sorte que les rapports annuels et spéciaux du BEC soient automatiquement renvoyés à un comité permanent de la Chambre des communes, pour examen attentif. Fait digne de remarque, il recommande aussi que le Bureau effectue des enquêtes indépendantes

d'éviter cette situation. ... Bien que le plus récent rapport annuel de l'enquêteur correctionnel (1996-1997) fasse état de l'amélioration des relations de travail entre l'EC et le SCC, ces relations ont généralement été loin d'être satisfaisantes pour les deux parties dans le passé. On peut se demander dans quelle mesure le respect des droits individuels des détenus et des employés s'en est ressenti<sup>54</sup>.

La relation difficile entre un bureau d'ombudsman et l'organisme assujéti à sa surveillance est aussi évoquée par le Bureau du vérificateur général (BVG) dans un rapport de vérification déposé à peu près en même temps et qui porte sur les opérations du BEC :

La force d'un ombudsman tient à sa capacité de persuader les autres intervenants de la valeur d'une recommandation ou d'une opinion qui émerge d'une enquête particulière. Par conséquent, la relation de travail qu'entretiennent les établissements et l'ombudsman, dans le cadre de son mandat, doit être soigneusement pesée. La nature même du travail a pour inévitable corollaire que cette relation ne peut être ni trop cordiale, ni trop antagoniste. Cet équilibre des tensions créatrices n'est pas facile à atteindre, mais il a une très grande importance<sup>55</sup>.

*La relation de travail qu'entretiennent les établissements et l'ombudsman, dans le cadre de son mandat, doit être soigneusement pesée. La nature du travail exige que cette relation ne soit ni trop cordiale ni trop antagoniste.*

De plus, le Groupe de travail sur les droits de la personne saisit bien les problèmes systémiques qui ont pesé sur la relation entre le Bureau et le Service correctionnel — dont bon nombre ne sont malheureusement pas encore résolus. Le Groupe SCC au cours des années ont des répercussions immédiates et évidentes sur le respect des droits fondamentaux et procéduraux des détenus sous responsabilité fédérale : la fréquence de la

51 *Ibid.* p. 38-39.

52 Bureau du vérificateur général, *L'Enquêteur correctionnel Canada*, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1997, chap. 33. Canada, Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, du Comité permanent de la justice et des droits de la

personne, *En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 2000. (président : M. Paul DeVilliers)

de volonté manifeste du Service de l'accepter spontanément dans de nombreuses instances, que je recommande un meilleur accès des détenus aux tribunaux en faveur de l'application efficace de leurs droits et du respect de la primauté du droit<sup>47</sup>.

En réponse et en appui aux conclusions de la juge Arbou, le *Rapport annuel 1995-1996* du Bureau recommande ce qui suit :

Sans vouloir limiter en rien l'orientation et le contrôle judiciaires que recommande la juge Arbou, j'affirme, sur la foi de l'expérience acquise ces dernières années, dans mes rapports avec le Service correctionnel, qu'il est nécessaire et urgent d'établir un mécanisme situé à mi-chemin entre la fonction d'ombudsman de l'enquêteur correctionnel et les tribunaux, mécanisme qui serait autorisé à imposer les correctifs voulus dans les cas d'illegalité, d'injustice ou de mauvaise gestion évidente. Le milieu carcéral, l'effet des décisions administratives sur les personnes vivant dans ce milieu et les antécédents du Service correctionnel pour ce qui est de remédier aux problèmes individuels et aux carences systémiques d'une manière objective, suivie et opportune, exigent la création d'une instance décisionnelle capable d'intervenir de manière opportune et énergique.

C'est pourquoi je recommande :

- que l'on établisse un tribunal administratif autorisé à contraindre le Service correctionnel à se conformer à la loi et à la politique régissant l'administration des peines et à remédier au tort que causerait l'inobservation de la loi et de la politique;
- que l'accès à ce tribunal soit autorisé dans les cas où le commissaire du Service correctionnel ne prend pas les mesures jugées nécessaires dans un délai raisonnable faisant suite à une recommandation de l'enquêteur correctionnel, conformément à l'article 179 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Le rôle et les responsabilités de l'EC ont des termes la relation entre les deux organisations : indépendant<sup>50</sup>. Le Groupe de travail commente en ces crédits et l'efficacité de ce mécanisme de surveillance relève directement du Parlement afin de garantir la recommandation que l'enquêteur correctionnel Le Groupe de travail sur les droits de la personne

## Les inquiétudes au sujet de l'indépendance du BEC refont surface

En réponse au *Rapport Arbou*, le commissaire demande à Maxwell Valden, ex-président de la Commission canadienne des droits de la personne, et à un membre du Comité des droits de l'homme d'étudier la capacité du Service correctionnel de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de droits humains. Le Groupe de travail sur les droits de la personne dépose son rapport en 1997. Il recommande d'établir une procédure pour soumettre les litiges à la décision arbitrale d'un tribunal.

Un des principaux avantages d'un recours judiciaire serait de régler ces problèmes, souvent systémiques, qui sont signalés à répétition dans les rapports annuels de l'enquêteur correctionnel. L'existence même d'une telle avenue de règlement inciterait fortement le Service à résoudre ces questions plus rapidement<sup>48</sup>. (traduction)

Cette recommandation, comme je l'ai indiqué plus haut, vise à consolider, et non à atténuer ou à modifier le mandat qu'a l'enquêteur de s'assurer qu'on donne suite aux préoccupations des délinquants objectivement et en temps opportun, et ce, conformément aux responsabilités que la loi impose au Service<sup>48</sup>.

47 *Ibid.*, p. 195.  
48 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1995-1996*, p. 2.  
49 Michael Jackson, *Justice Behind the Walls*, Vancouver et Toronto, Douglas & McIntyre, 2002, p. 588.  
50 Canada, Groupe de travail sur les droits de la personne, *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : Un modèle stratégique*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1997. (président : M. Maxwell Valden)

Dans un rapport qui a fait date, la juge Louise Arbour reconnaît le rôle important joué par le Bureau de l'enquêteur correctionnel en portant ces événements à l'attention du Parlement et du public canadien. Elle commente en ces termes le professionnalisme du Bureau :

En ce qui concerne les événements examinés par cette Commission, et durant la présente enquête, y compris les audiences, l'Enquêteur correctionnel a respecté intégralement la lettre et l'esprit du mandat que lui confie la loi. Dans ses rapports avec le Service correctionnel sur les questions dont je suis saisie, entre avril 1994 et février 1995, l'Enquêteur correctionnel et son personnel ont fait preuve de persistance et de professionnalisme et s'en sont tenus aux faits; leur attitude et leur correspondance n'ont jamais eu un caractère inflammatoire, et ils ont manifesté une patience considérable dans leurs rapports avec une bureaucratie qui n'était ni capable de participer à une critique ni prête à s'auto-examiner<sup>44</sup>.

Elle y va également des commentaires suivants concernant l'importance et la contribution unique du Bureau :

À mon avis, il est clair que le mandat dont la loi l'investit devrait continuer d'être soutenu et facilité. Parmi tous les observateurs indépendants du Service correctionnel, l'Enquêteur correctionnel se trouve dans une situation unique; il peut à la fois faciliter la résolution de problèmes individuels et faire des déclarations publiques sur les carences systémiques du Service. De tous les mécanismes ou organismes internes et externes visant à rendre le Service correctionnel ouvert et imputable, le bureau de l'Enquêteur correctionnel est de loin le plus efficace et le mieux équipé pour exécuter cette fonction<sup>45</sup>.

Le *Rapport Arbour* incite le Service correctionnel à prendre un certain nombre d'initiatives positives comprenant l'initiation des cadres supérieurs et des employés de première ligne au devoir d'agir équitablement et à la règle de droit; la création de plusieurs groupes d'étude et de travail sur l'isolement préventif, l'élaboration des politiques, la réinsertion sociale et les droits humains; la nomination de la sous-commissaire pour les femmes; de nouvelles procédures

44 Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, 1996.  
45 *Ibid.*  
46 *Ibid.* p. 198.

relatives aux fouilles corporelles effectuées par une personne du sexe opposé; de nouvelles stratégies pour trouver des solutions à certains problèmes de santé mentale chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral; et un nouveau système pour établir un ordre de priorité parmi les griefs et les plaintes présentés par les délinquants. Même si le Service correctionnel ne met pas en œuvre certaines recommandations de la juge Arbour, dont l'arbitrage indépendant et un « courant distinct » pour les services correctionnels destinés aux femmes, les réformes auxquelles il procède ont l'effet indéniable d'améliorer les services correctionnels fédéraux.

Une recommandation clé de la juge Arbour a des effets directs sur les activités quotidiennes du Bureau de l'enquêteur correctionnel. En réponse au Rapport Arbour, le Bureau entend de revoir en profondeur les interventions du SCC comportant un recours à la force, une tâche consistant notamment à visionner les bandes vidéo. Cette démarche, entreprise sans ressources à l'époque, ajoute un volume de travail considérable aux opérations du BEC. Le Bureau examine maintenant à chaque année, plus de 1 000 incidents comportant un recours à la force.

À compter de 1994 et pendant au moins trois ans, le Bureau se concentre sur les événements qui ont mené à la création de la commission Arbour et aux activités subséquentes liées à la mise en application de nombreuses recommandations de la juge Arbour. Le *Rapport annuel 1994-1995* contient un exemplaire du rapport spécial du BEC sur les événements survenus à la Prison des femmes ainsi que des renseignements détaillés sur les réponses du Service correctionnel aux recommandations du Bureau. La pratique consistant à inclure les réponses du Service correctionnel aux recommandations du BEC existe encore aujourd'hui. Dans son *Rapport annuel 1995-1996*, le Bureau propose une façon de tenir compte des préoccupations centrales de la juge Arbour. Dans son rapport, la juge Arbour réclame un plus grand contrôle judiciaire et la formulation d'une orientation en réaction au fait que son enquête « ... a révélé une absence troublante d'engagement de la part du Service Correctionnel à l'égard des idéaux de la justice »<sup>46</sup>. Elle affirme :

Ce n'est qu'en raison de l'incapacité de l'Enquêteur correctionnel par ses conclusions de contraindre l'application de la loi par le Service et de l'absence

éprouve à l'époque, qui réduisent considérablement sa capacité et sa latitude de résoudre les problèmes systémiques des délinquants, soulevés par le Bureau. Résultat, le BEC commence à exprimer de plus en plus d'insatisfaction quant au degré de réceptivité du SCC.

Deuxièmement, alors que le gouvernement en place étudie des réformes du droit pénal qui pourraient accroître de manière significative la population carcérale, le Service ne doit pas perdre de vue les conséquences opérationnelles et humaines que le surpeuplement et des ressources restreintes ont pour le personnel, pour les détenus et, en définitive, pour la sécurité publique.

*Alors que le gouvernement en place étudie des réformes du droit pénal qui pourraient accroître de manière significative la population carcérale, le Service ne doit pas perdre de vue les conséquences opérationnelles et humaines que le surpeuplement et des ressources restreintes ont pour le personnel, pour les détenus et, en définitive, pour la sécurité publique.*

Le 14 février 1995, le Bureau présente au ministre LSCMLC, concernant le traitement inhumain des détenues à la Prison des femmes en avril 1994. La publication de ce rapport spécial du BEC, qui a été déposé peu après devant le Parlement, marque la seule et unique utilisation par le BEC de cette disposition de la Loi.

Le 26 avril 1994, huit femmes sont extraites de leurs cellules à la Prison des femmes. Une équipe d'intervention en cas d'urgence, composée uniquement d'hommes, fouillent les femmes à nu, puis les place en isolement préventif pour une longue période. Dans son rapport spécial, le BEC conclut que l'enregistrement vidéo de cette intervention montre « ... un déploiement de force massif face à une quasi-absence de résistance » et que les fouilles à nu et les extractions des cellules ont été une opération « ... sans crédit dégradante et déshumanisante pour les femmes concernées ».<sup>41</sup>

L'enquêteur correctionnel critique également l'enquête interne menée par le Service correctionnel sur ces incidents. En fait, il fustige le rapport du comité d'enquête du SCC en affirmant qu'il est incomplet, qu'il est peu concluant et qu'il « sert les intérêts du Service », et termine en le qualifiant « d'entreprise de disculpation ».<sup>42</sup> La vidéo est diffusée sur les ondes de Radio-Canada et scandalise la population canadienne.

## La Commission Arbour

Le gouvernement de l'époque ne tarde pas à réagir au scandale public et crée une commission royale d'enquête chargée d'enquêter sur les événements à la Prison des femmes ainsi que sur la réaction du Service correctionnel à ces événements. Plus tard, dans une publication commémorant le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le Service correctionnel rappelle ainsi l'importance de cette enquête :

Le rapport de la commission présidée par l'honorable juge Arbour peut être considéré comme un blâme à l'endroit du Service correctionnel du Canada. Il ne fait aucun doute que les événements survenus à la Prison des femmes entracheront à jamais l'histoire des services correctionnels fédéraux<sup>43</sup>.

41 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport spécial de l'Enquêteur correctionnel au sujet de l'enquête sur certains incidents survenus à la Prison des femmes en avril 94 et du traitement des détenues par la suite* (1995), p. 5 et 7.

42 *Ibid.*, p. 7.

43 Service correctionnel du Canada, *50 ans de progrès des droits de la personne dans les services correctionnels fédéraux*, 1998, p. 30.

# Les services correctionnels fédéraux sont en crise

Le début des années 1990 est une période difficile pour le Service correctionnel. Bien au-delà de 3 000 détenus sont logés à deux par cellule et la capacité du Service correctionnel de remplir son mandat législatif est poussée à la limite. Le BCC est très inquiet de cette situation et affirme que « ... le système correctionnel fédéral a atteint un point critique »<sup>39</sup>. L'enquêteur correctionnel décrit comme suit les effets profonds et envahissants du surpeuplement :

Il faut se rendre compte qu'il ne s'agit pas

seulement ici d'assurer des conditions de vie

décentes aux détenus sous responsabilité fédérale.

Nous soutenons que le surpeuplement influe de

façon appréciable sur la capacité du Service de

fournir ce qui suit – l'accès à des programmes

de traitement au moment approprié et une

préparation des cas approfondie en vue de la

mise en liberté sous condition; des exercices

quotidiens et des douches pour ceux qui sont

enfermés pendant au moins vingt-trois heures

sur vingt-quatre dans des cellules d'isolement;

des emplois valorisants et une rémunération

acceptable; des placements pénitentiaires

correspondant aux besoins des détenus et des

transfèrements conformes aux cotes de sécurité;

dans une mesure raisonnable, des contacts suivis

avec la famille, les amis et d'autres personnes de

la collectivité; l'attention individuelle nécessaire

de la part du personnel spécialisé pour ceux qui

en ont besoin; l'assurance d'un milieu carcéral

humain et sûr pour les détenus comme pour

les employés.

En résumé, le surpeuplement influe sur presque

tous les aspects de la vie de la personne incarcérée

et même, à long terme, sur la protection de la

société étant donné que l'immense majorité des

détenus réintègrent un jour la collectivité<sup>40</sup>.

Le passage ci-dessus est important pour au moins

deux raisons. Premièrement, à cause des difficultés

opérationnelles et financières que le Service correctionnel

maintien d'une société juste, vivant en paix et en

sécurité. Les grands principes de fonctionnement qui

guident le Service correctionnel dans l'atteinte de ce but

sont aussi décrits dans la LSCMLC, en ces termes :

1. La protection de la société est le critère

prépondérant lors de l'application du processus

correctionnel.

2. Le délinquant continue à jouir des droits

et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf

de ceux dont la suppression ou restriction est

une conséquence nécessaire de la peine qui

lui est infligée.

3. Les décisions correctionnelles doivent être

claires et équitables, les délinquants ayant accès

à des mécanismes efficaces de règlement de griefs.

4. Les mesures nécessaires à la protection du

public, des agents et des délinquants doivent

être le moins restrictives possible.<sup>36</sup>

Le *Rapport annuel 1992-1993* est le premier rapport

déposé en application de la LSCMLC. La partie III

de la LSCMLC est présentée intégralement en annexe

à ce rapport. L'enquêteur correctionnel rappelle

l'importance de la nouvelle Loi en déclarant :

À mon sens, la Loi ne renforce pas d'une

manière significative les pouvoirs de l'Enquêteur

correctionnel. Disons plutôt qu'elle établit

clairement les « attributions » de l'Enquêteur

correctionnel en tant qu'ombudsman, et définit

mieux les pouvoirs et les responsabilités de

notre Bureau dans un cadre procédural qui sert

à la fois à orienter et à circonscrire nos activités.

Essentiellement, le Parlement n'a pas conféré de

nouveaux pouvoirs à l'Enquêteur correctionnel,

mais lui a plutôt imprimé une direction et une

impulsion précises<sup>37</sup>.

Le Bureau se dit déçu que la LSCMLC n'ait pas établi

de lien hiérarchique direct avec le Parlement. Il réaffirme

la nécessité qu'un bureau d'ombudsman soit indépendant

de l'organisation gouvernementale qui est l'objet de

ses enquêtes. Cependant, le *Rapport annuel 1992-1993*

indique clairement que le but premier du Bureau n'est

pas de publier des rapports, mais « ... de faciliter le

règlement des problèmes touchant les délinquants »<sup>38</sup>.

Cette fonction principale demeure encore aujourd'hui

à l'avant-plan des opérations du Bureau de l'enquêteur

correctionnel.

36 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, c. 20, art. 4.  
37 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1992-1993*, p. 1.  
38 *Ibid.*, p. 3.  
39 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1993-1994*, p. 1.  
40 *Ibid.*, p. 1 et 2.

Au moment de la création du Groupe de travail en 1987, les Autochtones représentaient 2,5 % de la population du Canada, mais environ 9 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Le pourcentage de délinquants Autochtones confiés à la garde du gouvernement fédéral s'élève à près de 20 % aujourd'hui.

de la population du Canada, mais environ 9 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Malheureusement, les nombreuses initiatives prises ultérieurement à l'échelle de l'administration fédérale ne permettent pas d'améliorer ces statistiques troublantes. Au contraire, le pourcentage de délinquants Autochtones confiés à la garde du gouvernement fédéral s'élève à près de 20 % aujourd'hui.

Deuxièmement, en avril 1990, le Service correctionnel rend public le document *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*<sup>31</sup>. Ce groupe d'étude avait pour mandat d'examiner la situation générale à la Prison des femmes et de proposer une nouvelle façon de gérer plus efficacement les cas des délinquantes. Le Groupe d'étude, qui faisait beaucoup appel à l'établissement de partenariats, était une initiative tripartite réunissant le Service correctionnel du Canada, la société Elizabeth Fry et les femmes autochtones. Le Groupe d'étude recommandait l'usage de méthodes correctionnelles axées sur les besoins particuliers des femmes, rappelle l'importance de leur offrir des choix valables et se montre préoccupé par la surreprésentation des femmes autochtones dans la population carcérale. Le rapport insiste tout particulièrement sur les « besoins spéciaux » des délinquantes ainsi que sur les profondes séquelles des agressions physiques et sexuelles dont bon nombre d'entre elles ont été victimes. La principale recommandation de ce rapport clé est de fermer la Prison des femmes et de créer quatre établissements régionaux ainsi qu'un pavillon de ressourcement autochtone<sup>32</sup>. Les établissements régionaux commencent à accueillir des délinquantes à l'automne de 1995 et la Prison des femmes ferme ses portes en 2000. La mise en application de la philosophie prônée dans *La création de choix* suscitera des débats pendant de nombreuses années.

## Un nouveau cadre législatif

Du début des années 1980 au début des années 1990, une longue série d'initiatives conduisent à l'élaboration du nouveau plan directeur du gouvernement fédéral pour le droit pénal au Canada. La publication du document *Le droit pénal dans la société canadienne* et la révision du droit correctionnel qui a suivi ont mené à la mise au point des cadres actuels du droit pénal et du droit correctionnel. La révision du droit correctionnel est une synthèse de tous les litiges pertinents et des recommandations de l'époque et vise à créer un code juste et moderne pour la gestion des pénitenciers et de la mise en liberté sous condition, qui pourrait aider à éviter les litiges excessifs et les réformes fragmentaires<sup>33</sup>. La révision du droit correctionnel, qui est dirigée par des représentants du Secrétariat du solliciteur général et qui nécessite de longues consultations, produit neuf documents de travail dont un intitulé *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus*<sup>34</sup>. Ce document de travail reconnaît que « ...Le statut de l'enquêteur correctionnel diffère quelque peu de celui d'un ombudsman en ce sens que l'enquêteur correctionnel est comparable au Solliciteur général, et non au Parlement<sup>35</sup>. Les consultations permettent de recueillir les commentaires de nombreux intéressés concernant la façon de remédier à cette lacune, mais les auteurs du document de travail proposent de maintenir le statu quo. Les travaux réalisés dans le cadre de la révision du droit correctionnel conduisent finalement à la promulgation de la LSCMLC en 1992.

Dix-neuf ans après la création du BFC, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, le Bureau est enfin doté de son propre cadre législatif le 1<sup>er</sup> novembre 1992, avec la promulgation de la partie III de la LSCMLC. Le Bureau est maintenant enchâssé dans une loi exhaustive qui reconnaît l'importance des droits des détenus, de la protection des recours et de la surveillance indépendante des opérations correctionnelles. C'est également la première fois que la LSCMLC énonce la raison d'être et les principes des services correctionnels fédéraux. Comme il est dit dans la LSCMLC, le but premier du système correctionnel fédéral est de contribuer au

- 31 Service correctionnel du Canada, *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, 1990.
- 32 Service correctionnel du Canada, *La fermeture de la prison des femmes de Kingston : C'est la fin d'une ère*, 2000.
- 33 Mary Campbell, « Revolution and Counter-Revolution in Canadian Prisoners, Rights » dans *Criminal Law Review*, 1998, 2 Rev. Can. D.R. p. 310.
- 34 Solliciteur général du Canada, *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus*, Révision du droit correctionnel – Document de travail n° 5, octobre 1987.
- 35 *Ibid.* p. 297.

sur la Mission un objectif stratégique à ce sujet : *« veiller à ce que nous soyons ouverts et réceptifs dans tous nos rapports avec l'enquêteur correctionnel »*.

Deux autres grandes initiatives du SCC sont dignes de mention, car les deux vont entraîner des changements positifs dans les services correctionnels fédéraux. Dans les deux cas, de longues consultations sont menées, notamment auprès du BEC. Premièrement, en 1989, le Secrétaire du solliciteur général fait paraître le rapport final du Groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral. À l'invitation du solliciteur général de l'époque, le Groupe de travail sur la réintégration des Autochtones à titre de citoyens respectueux des lois est mis sur pied en mars 1987 et se voit confier le mandat suivant :

Examiner le cheminement des détenus

autochtones (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuit) à partir de l'admission dans un pénitencier fédéral jusqu'à l'expiration de la peine afin de déterminer leurs besoins et de trouver des moyens qui permettraient aux détenus autochtones de réintégrer la société en tant que citoyens respectueux des lois grâce à l'amélioration du processus de placement pénitentiaire et des programmes offerts par l'établissement, par une meilleure préparation aux absences temporaires et à la libération conditionnelle de jour et totale ainsi qu'en améliorant la surveillance et en trouvant des façons innovatrices d'assurer celle-ci<sup>30</sup>.

Le Groupe de travail contribue à l'établissement du plan directeur pour les services correctionnels fédéraux offerts aux Autochtones au cours de la décennie suivante. Certains articles de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMCL) s'intéressent aux besoins particuliers des délinquants autochtones sur les plans de la spiritualité et des programmes, et de nouveaux pénitenciers à sécurité minimale, mieux adaptés à ces besoins, seront éventuellement créés — les pavillons de ressourcement. La LSCMCL autorisera également le ministre à conclure des accords avec les collectivités autochtones afin que celles-ci offrent des services correctionnels aux délinquants autochtones, y compris leur prise en charge, leur garde et leur surveillance. Au moment de la création du Groupe de travail, en 1987, les Autochtones représentaient 2,5 %

d'une économie de marché souterraine. En 1981, le Service correctionnel crée un « panier de cantine type » pour contrôler les prix des produits qu'achètent le plus souvent les détenus. Cette année-là, le panier de cantine coûtait 8,49 \$. Aujourd'hui, le même panier coûte plus de 60 \$, mais le taux maximal de rémunération, soit 6,90 \$, n'a pas changé depuis 1986. Un nouveau problème, signalé pour la première fois à la fin des années 1980 et qui continue d'inquiéter le BEC, est celui des enquêtes menées par le Service correctionnel sur les blessures corporelles graves et les décès. En 1987, le Bureau réalise deux examens d'enquêtes internes du SCC et constate qu'aux deux paliers d'autorité, « les enquêtes internes sont souvent incomplètes et manquent d'objectivité, et que l'Administration centrale et des Administrations régionales approuvent les rapports d'enquête sans vraiment les examiner »<sup>31</sup>.

## Des signes de progrès

Toutefois, même en cette période difficile, des progrès sont réalisés et le Service correctionnel demeure déterminé à régler les problèmes systémiques soulevés par le BEC. Effectivement, le Service correctionnel publie en 1991 un livre intitulé *Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux*. Deux ans plus tard, le Service correctionnel entreprend une ambitieuse réorganisation dont le point culminant est l'adoption d'un nouvel Énoncé de mission en février 1989. *Notre cheminement* se veut une tentative de réflexion sur la nouvelle Mission et les valeurs fondamentales du Service correctionnel. On y trouve les commentaires suivants sur le rôle du BEC :

Nous tenons à ce que les personnes sous notre responsabilité soient traitées équitablement et avec respect, et qu'elles puissent jouir des droits qu'elles conservent en tant qu'êtres humains. Voilà pourquoi nous appuyons, voire valorisons le rôle de l'enquêteur correctionnel. Bien souvent, ses observations et ses conseils nous donnent l'occasion de prendre des mesures correctives qui s'avèrent opportunes. Vu le caractère unique de nos rapports avec l'enquêteur correctionnel, nous avons inclus dans notre document portant

28 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1987-1988*, p. 20.  
 29 Service correctionnel du Canada, *Notre cheminement : Le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux*, publié sous la direction de Jim Vantour, 1991, p. 126.  
 30 Secrétaire du solliciteur général, *Rapport final du Groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 5.

Le Bureau met en évidence quatre secteurs dans lesquels les doléances des délinquants requièrent une attention immédiate :

Nous avons recommandé que l'on mette fin à la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement. Les délais impartis pour le traitement des griefs et des réclamations à l'Administration centrale sont rarement respectés et même si des efforts ont été faits dans ce domaine, nous ne sommes pas sûrs que l'examen des griefs et des réclamations soit fait de façon approfondie et objective.

Notre recommandation portant sur l'accès raisonnable et équitable au téléphone a été renvoyée vers les paliers inférieurs.

Malgré les décisions rendues récemment par les tribunaux et les directives dans lesquelles le Service correctionnel du Canada définit en détail les responsabilités dans ce domaine, le devoir d'agir avec justice en ce qui concerne les transfèrements effectués contre la volonté du détenu continue de susciter des plaintes chez les détenus qui sont parfois visés par des décisions injustes<sup>24</sup>.

Entre 1987 et 1992, l'effectif du Bureau augmente lentement, alors que le volume de cas explose. Au cours de cette période de cinq ans, le nombre de plaintes des délinquants connaît une croissance fulgurante, passant de 1 329 à 5 090. Le nombre d'employés du Bureau passe de 9 à 16. Pendant cette même période, le nombre de sujets de préoccupation des délinquants, décrits dans les rapports annuels, augmente aussi de manière importante, de 14 en 1987 à 29 en 1991. En 1986, le Bureau crée un nouveau poste, celui de directeur des enquêtes, dont M. Ed McIsaac est le premier titulaire. Peu de temps après, M. McIsaac devient directeur exécutif du Bureau, poste qu'il occupe encore avec compétence au moment de la rédaction du présent rapport.

Durant ces cinq années, le Bureau exprime sa frustration à maintes occasions, estimant que les réponses du Service correctionnel se caractérisent par « ... des retards excessifs, l'absence d'examen objectif approfondi et un manque d'empressement à prendre des décisions »<sup>25</sup> concernant les problèmes soulevés. Exemple :

Tout au long de ces années, les questions concernant la procédure interne de règlement des griefs, les services de santé, l'occupation double des cellules, les permissions de sortir et l'accès aux téléphones demeurent d'importants sujets de préoccupation. Quelques nouveaux problèmes dignes de mention surgissent également durant cette période. Par exemple, en 1981, le Comité ministériel du développement social approuve un nouveau programme de rémunération des détenus. Avec l'aide de Statistique Canada, le Comité calcule les taux de rémunération au rendement des détenus et fixe le taux de rémunération maximal à 7,55 \$ par jour. Mais en 1986, le tarif maximum versé par le Service correctionnel aux détenus qui effectuent des travaux et participent à des programmes n'est que de 6,90 \$ par jour. À la fin des années 1980, le Bureau commence à s'interroger sur la rémunération des détenus. Dans son *Rapport annuel 1988-1989*, il souligne que l'indemnité maximale de 6,90 \$ par jour ne suit pas l'inflation et est la même depuis 1986. Ce taux de rémunération, que le Bureau avait jugé insuffisant plus de 20 ans auparavant, n'a pas augmenté depuis. Avec un salaire aussi modeste, les délinquants peuvent difficilement accumuler des ressources en prévision de leur mise en liberté. Cette situation a aussi des effets défavorables dans les établissements en encourageant la création

Il ressort de nos discussions avec cette dernière [la population carcérale] que le niveau d'efficacité du Service dans le traitement des problèmes reliés aux détenus, particulièrement à l'échelle nationale, s'est révélé inacceptable par le passé et qu'il est nécessaire d'y apporter des modifications<sup>26</sup>.

S'il souhaite réaliser sa Mission et respecter le principe élémentaire de l'impartialité administrative, le Service ne peut se permettre des retards, une attitude défensive et un manque de détermination. Et j'espère sincèrement que l'on comprendra mes observations constructives<sup>27</sup>.

*En 1981, le Service correctionnel crée un « panier de cantine type » pour contrôler les prix des produits qu'achètent le plus souvent les détenus. Cette année-là, le panier de cantine coûtait 8,49 \$. Aujourd'hui, le même panier coûte plus de 60 \$.*

24 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 21-22.  
25 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 15 et *Rapport annuel 1987-1988*, p. 17.  
26 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1989-1990*, p. 40.  
27 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1990-1991*, p. 45.

22 Bureau de l'enquêteur correctionnel. *Rapport annuel 1977-1978*, p. 11.  
 23 Bureau de l'enquêteur correctionnel. *Rapport sur les allégations de mauvais traitements de détenus à l'établissement Archambault après les accidents du 25 juillet 1982*, 1984, p. 20.

## Le volume de cas augmente, les tensions aussi

Durant les incidents du 25 juillet 1982, trois agents de correction sont pris en orage lors d'une tentative d'évasion. Finalement, trois agents de correction meurent et cinq sont gravement blessés. Certains sont poignardés à mort, tandis que d'autres sont battus et torturés par les détenus. Deux détenus se suicident durant ces événements tragiques. Les premiers rapports montrent du doigt les conditions pénibles de détention et le traitement inhumain des délinquants, considérés comme facteurs contribuant à la violence. « L'objet premier de cette enquête était de déterminer si certaines des allégations de mauvais traitements des détenus étaient fondées et, si tel était le cas, de déterminer, si possible, quels membres du personnel de l'établissement étaient responsables de ces mauvais traitements<sup>23</sup> ». Finalement, de nombreux faits ne peuvent être établis, mais le BEC découvre qu'au moins deux détenus ont subi de mauvais traitements physiques; que la force et les gaz ont été employés en violation de la politique existante; que certains délinquants ont été victimes de violence verbale et ont subi des humiliations après les incidents du 25 juillet 1982; que plusieurs détenus se sont vu refuser les vêtements, les matelas et la literie dont ils avaient besoin; et que le personnel propose aux soins de santé n'a pas suivi les procédures en place. La question du surpeuplement est soulevée dans le *Rapport annuel 1983-1984*, et celle de la double occupation des cellules, l'année suivante. Le surpeuplement fluctuera au cours des années à venir; ces derniers temps, il est de nouveau devenu un grave problème. La pratique de la double occupation des cellules n'est abolie qu'à la fin des années 1990.

Le Bureau exprime des inquiétudes quant à la transparence de deux unités spéciales de détention (USD), les établissements à sécurité maximale les plus sécuritaires des services correctionnels fédéraux. Ces deux unités font preuve d'une plus grande transparence à la suite de recommandations formulées dans le Rapport Vantour sur la dissociation (1975). Peu de temps après, le Bureau signale « les dangers qu'elles présentent »<sup>22</sup>. Encore aujourd'hui, le Bureau s'interroge sur la nécessité d'avoir des établissements distincts pour gérer les délinquants difficiles qui pourraient être gérés en toute sécurité dans les établissements à sécurité maximale existants. Au fil des années, bon nombre de recommandations formulées par le Bureau afin d'améliorer l'équité procédurale dans les USD sont néanmoins adoptées. Le Service correctionnel applique des critères d'admission clairs, commence à fournir par écrit les raisons des transfèrements dans les USD et offre aux délinquants la possibilité de réagir aux recommandations de transfèrement dans les USD. Présentement, le manque de programmes et d'activités convenables, et de services adéquats en santé mentale dans les USD — souligne pour la première fois en 1978 — demeure une préoccupation pour le BEC.

Ayant constaté que la création du Bureau de l'enquêteur correctionnel « ... n'a répondu que dans une infime mesure à un vaste problème »<sup>16</sup>, les auteurs du Rapport réaffirment l'utilité du Bureau et suggèrent d'améliorer ses liens hiérarchiques :

Nous soulignons également qu'un ombudsman devrait toujours faire rapport au Parlement. L'indépendance est une condition essentielle de l'efficacité du poste et ce, aussi bien en pratique qu'en théorie<sup>17</sup>.

Le Rapport MacGuigan a de l'influence et bon nombre de ses recommandations sont mises en application. Celles-ci ouvrent la voie à une série de réformes, y compris une concentration nouvelle sur la réinsertion sociale ainsi qu'une plus grande transparence et responsabilisation. Après la parution de ce rapport, le gouvernement nomme des présidents indépendants, tel que mentionné plus haut; crée un poste d'inspecteur général interne; et établit des comités consultatifs de citoyens.

## Trouilles illégales, surpeuplement et autres questions

Le 1<sup>er</sup> octobre 1977, un nouvel enquêteur correctionnel est nommé. M. Ronald Stewart restera à la tête du BEC pendant les 26 années suivantes. Dans les premières années de son mandat, le Bureau soulève de nouveau la question de son indépendance et de ses liens hiérarchiques avec le ministère. Le *Rapport annuel 1977-1978* explique l'enjeu comme suit :

(Quelle que soit la pertinence avec laquelle l'enquêteur correctionnel s'acquitte de sa tâche, l'actuel mandat du BEC continuera toujours de compliquer les choses. La difficulté ne réside pas tant dans les directives données par le ministre que dans la perception que les détenus ont du Bureau. En donnant l'impression de faire partie du ministère, le Bureau perd de la crédibilité et la tâche devient plus difficile.

Je le répète, il n'y a pas eu d'ingérence et nous n'en prévoyons pas, mais l'ombudsman ne peut être efficace que s'il garde la confiance de ceux qu'il doit protéger<sup>18</sup>.

Au cours des cinq années suivantes, le Bureau continue de se débattre pour répondre à la demande croissante de services. Le *Rapport annuel 1978-1979* résume la situation comme suit :

Nous nous attachons, d'une année à l'autre, à offrir le meilleur service possible. Les distances à parcourir, l'effectif du Bureau et le nombre croissant de plaintes influent grandement sur notre efficacité<sup>19</sup>.

Le Bureau fait état de plusieurs réalisations. Bon nombre de ses recommandations sont mises en application par le Service canadien des pénitenciers qui devient le Service correctionnel du Canada en 1979<sup>20</sup>. Le *Rapport 1980-1981* indique que les services de soins dentaires se sont grandement améliorés à la suite d'une recommandation en ce sens du BEC. D'autres recommandations du BEC sont mises en œuvre ultérieurement, à la suite d'interventions des tribunaux ou d'autres organismes de surveillance. Dans un cas, le Bureau dénonce une pratique illégale troublante à la Prison des femmes de Kingston. À tort et à travers et sans motifs raisonnables, des femmes sont soumises à des fouilles internes de leurs cavités corporelles. La recommandation du Bureau visant à mettre fin à cette pratique est enfin suivie lorsqu'un tribunal décide que le Service correctionnel n'a pas le pouvoir de procéder à des fouilles de ce genre sans motifs raisonnables. Enfin, des recommandations antérieures du BEC concernant les régimes alimentaires religieux sont également mises en application à la suite d'une intervention de la Commission canadienne des droits de la personne<sup>21</sup>.

*Le Bureau dénonce une pratique illégale troublante à la Prison des femmes de Kingston. À tort et à travers et sans motifs raisonnables, des femmes sont soumises à des fouilles internes de leurs cavités corporelles. La recommandation du Bureau visant à mettre fin à cette pratique est finalement suivie.*

- 16 *Ibid.* p. 110.
- 17 *Ibid.* p. 110.
- 18 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1977-1978*, p. 2.
- 19 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1978-1979*, p. 13.
- 20 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1980-1981*, p. 12.
- 21 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1981-1982*, p. 14.

de châtimement.

Au cours de sa troisième année d'activités, le BEC démontre clairement son utilité à la suite d'un incident survenu à l'Etablissement de Millhaven. L'enquêteur correctionnel entreprend d'examiner les événements qui ont conduit à l'utilisation de la force et de gaz à l'Etablissement de Millhaven, le 3 novembre 1975. Cette enquête nécessite 22 jours d'audiences à huis clos, à compter du 15 janvier 1976. L'incident a comporté l'utilisation de menottes et d'entraves « de manière cruelle et possiblement dangereuse » ; l'utilisation non autorisée, non nécessaire et potentiellement dangereuse de gaz, sans consignation adéquate au registre du dépôt d'armes ; et l'isolement de détenus, dans l'unité d'isolement, sans matelas ou articles de literie. N'eut été de l'existence du Bureau, cet incident serait probablement passé inaperçu et considéré comme une « activité courante » de cet établissement<sup>11</sup>.

Quatre années de suite, le BEC formule des recommandations au sujet de l'application injuste de la politique et de la loi sur la réduction méritée de peine, qui ne font plus partie aujourd'hui de l'administration des peines au Canada. Ce fait est digne de mention parce qu'un rapport récent commandé par le ministre de la Sécurité publique propose le retour à un système semblable à la réduction méritée de peine<sup>12</sup>. Avant qu'il ne donne suite à une telle proposition, je demande avec instance au gouvernement du Canada de réexaminer attentivement les problèmes importants qui ont conduit, à terme, à la suppression de la réduction méritée de peine.

## Le rapport MacGuigan sur le système canadien des pénitenciers

En 1976, Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques demande à un sous-comité, présidé par le juge MacGuigan, de réaliser un examen complet du régime pénitentiaire au Canada. Le rapport MacGuigan (1976) décrit ainsi l'état du Service canadien des pénitenciers à l'époque :

Sept années d'un calme relatif dans les établissements pénitentiaires canadiens ont pris fin en 1970 avec une série de soulèvements (mutineries, grèves, meurtres et prises d'otages) qui se sont multipliés en prenant de l'ampleur chaque année. En 1976, les prisons étaient secouées presque constamment par des mutineries. Chaque semaine de nouveaux incidents violents faisaient les manchettes. Les troubles et la violence sont nés de la colère, de la frustration et de l'oppression que suscitent dans le milieu fermé et artificiel des prisons les griefs restés sans solution, les transferts, le harcèlement et la provocation subis de part et d'autre, tant du côté du personnel que des détenus qui défendent des attitudes opposées<sup>13</sup>.

Le Rapport MacGuigan (1976) est un constat accablant de l'incapacité des pénitenciers de réadapter les délinquants ou de protéger le public<sup>14</sup>. Il décrit un environnement correctionnel qui est le théâtre de graves violations des droits de la personne, de brutalité et de traitements inhumains. Ses recommandations générales visent à modifier la philosophie correctionnelle de l'époque. Les auteurs du rapport soutiennent une vision contemporaine voulant que les délinquants soient envoyés en prison en guise de châtimement et non pour y être châtiés, et proposent d'élaborer une nouvelle approche correctionnelle axée sur la réinsertion sociale, en offrant aux détenus des programmes, des traitements et des activités de formation professionnelle.

Le Rapport MacGuigan (1976) se prononce sur l'efficacité de la procédure interne de règlement des griefs et en arrive à la conclusion suivante :

La procédure de griefs est, à l'heure actuelle, si complexe et inefficace qu'elle n'en résout... Si son grief franchit toutes ces étapes [quatre niveaux d'autorité], il [le détenu] devra peut-être attendre des mois avant de recevoir une réponse qui très souvent le laisse aussi insatisfait qu'au moment du dépôt de la formule. Le détenu peut également en appeler à l'Enquêteur correctionnel, mais cette instance mettra peut-être autant de temps à lui répondre et même alors l'Enquêteur correctionnel peut n'avoir que des solutions<sup>15</sup>.

- 5 Ibid. p. 3.
- 6 Ibid. p. 88.
- 7 Canada, *Rapport du Groupe d'étude sur la dissuasion*, Ottawa, Service canadien des pénitenciers, 1975. (président : Jim Vantour)
- 8 Ibid. p. 13-14.
- 9 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1974-1975*, p. 5.
- 10 Ibid. p. 4.

Certaines des recommandations de M<sup>me</sup> Hansen ne sont pas retenues. Des préoccupations qu'elle a soulevées 35 ans auparavant sont malheureusement encore présentes aujourd'hui. Par exemple, M<sup>me</sup> Hansen s'inquiète de la lenteur du système interne d'examen des plaintes et des griefs des détenus, et indique que certains détenus jugent « inutile » la procédure de règlement des griefs<sup>8</sup>. Elle souligne que l'existence d'un système interne efficace d'examen des griefs réduirait la pression exercée sur les activités du BÉC. Durant sa première année d'activités, le Bureau entreprend d'élaborer des procédures de traitement des plaintes afin d'en améliorer l'accessibilité, la rapidité et l'efficacité. Au cours de sa deuxième année d'activités, le Bureau reçoit 988 plaintes. Ayant peu de personnel, le BÉC est incapable de répondre à la demande. Voici comment M<sup>me</sup> Hansen décrit la situation :

Nous n'atteignons pas toujours notre but, celui de donner une attention prompte et personnelle à toutes les réclamations. Il est à espérer qu'en portant attention à nos priorités et en augmentant l'efficacité de nos procédures nous finirons par résoudre ce problème<sup>9</sup>.

À l'époque, le Bureau fait état d'une bonne coopération avec le Service canadien des pénitenciers et affirme que « ... dans la plupart des cas, les administrateurs sont prêts à entendre nos représentations »<sup>10</sup>. Le Bureau entend également de mettre en lumière les problèmes systémiques que le Service canadien des pénitenciers se doit d'examiner de près. La procédure interne de règlement des griefs demeure à l'avant-plan des préoccupations du BÉC, mais ce dernier est en train de réunir des renseignements précis sur d'autres questions telles que la politique et la pratique concernant l'emploi de la force, l'accès aux services médicaux, les transfèrements imposés, le refus d'accorder des permissions de sortir et les mesures disciplinaires

*Dans la plupart des cas, les détenus passent 23 heures et demie dans une petite cellule. La cellule contient un lit simple et une toilette (un trou dans le plancher dans certaines cellules d'isolement disciplinaire). Une ampoule nue, allumée 24 heures sur 24, pend du plafond.*

À terme, bon nombre de ses 10 premières recommandations sont adoptées. Ainsi, des présidents indépendants, de l'extérieur des pénitenciers, sont nommés en 1976 afin de statuer sur les questions disciplinaires graves. Avant la venue des présidents indépendants, c'étaient les directeurs d'établissement ou les employés du Service canadien des pénitenciers qui prenaient toutes les décisions disciplinaires à l'endroit des délinquants. La nomination des présidents indépendants est attribuée aux recommandations formulées en 1976 par le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, présidé par le juge Mark MacGuigan. Il est cependant important de souligner que, trois ans auparavant, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BÉC) avait recommandé « ... de désigner un certain nombre de personnes qui auraient pour tâche unique de présider les audiences du comité de discipline visant à déterminer la culpabilité ou l'innocence des détenus pris en flagrant délit ou accusés d'avoir commis un délit grave... »<sup>11</sup>.

Le Service canadien des pénitenciers donne suite à une recommandation du BÉC concernant le recours à l'isolement. À l'époque, les détenus peuvent être isolés pendant des mois pour avoir transgressé une règle. Dans la plupart des cas, les détenus passent 23 heures et demie dans une petite cellule. La cellule contient un lit simple et une toilette (un trou dans le plancher dans certaines cellules d'isolement disciplinaire). Une ampoule nue, allumée 24 heures sur 24, pend du plafond. En réponse à la recommandation du Bureau de revoir la pratique de l'isolement, le rapport Vantour sur la dissuasion (1975) ouvre la voie à d'éventuelles réformes, y compris à la mise sur pied, dans les établissements, de comités de réexamen des cas d'isolement, qui réexaminent périodiquement le placement en isolement des délinquants<sup>12</sup>.

et le solliciteur général, appelé à l'époque ministre responsable du Service canadien des pénitenciers. Elle estime que le fait de relever directement du Parlement augmenterait la crédibilité du nouveau chien de garde des prisons. Au cours de sa première année d'activités, le petit Bureau de l'enquêteur correctionnel, composé de cinq employés à temps plein, reçoit, contre toute attente, 782 plaintes de délinquants, dont aucune,

de l'avis de M<sup>me</sup> Hansen, est futile<sup>13</sup>.

À travers l'histoire, des bureaux d'ombudsman ont été créés dans les prisons à la suite de graves violations des droits de la personne, largement publicisées, et en guise de solution à l'incapacité chronique des mécanismes internes de traitement des plaintes et des griefs de répondre de manière juste et efficace aux doléances des délinquants. Le Canada ne fait pas exception à cette règle.

En 1971, le Pénitencier de Kingston est le théâtre de l'une des émeutes les plus sanglantes dans l'histoire du Canada. Cinq agents de correction sont pris en otage et certains prisonniers sont brutalement torturés. Deux des prisonniers meurent, 13 autres sont gravement blessés et une partie du Pénitencier de Kingston est détruite. Après l'émeute, bon nombre des détenus impliqués dans les troubles sont transférés à l'Établissement de Millhaven. Par la suite, le personnel de correction de ce dernier établit agresse 86 délinquants impliqués dans les émeutes et leur infligent des blessures de différents degrés de gravité. Une commission royale d'enquête, présidée par le juge Swackhamer, est chargée de faire la lumière sur ces événements tragiques.

À l'époque, le juge Swackhamer qualifie les conditions pénibles de détention et le régime très punitif du Pénitencier de Kingston de « répressifs et déshumanisants ». Les détenus doivent passer au moins 16 heures par jour enfermés dans leurs cellules, à toutes fins pratiques en isolement, et sont assujettis à des règles pénitenciaires restrictives ainsi qu'à de sévères sanctions disciplinaires pour toute violation de ces règles. Le juge Swackhamer fait remarquer que dans un tel environnement : « L'ennui et le sentiment d'impuissance et de désespoir étaient inévitables. Il s'en est suivi un sentiment exacerbé de mécontentement et un penchant à la violence et au comportement antisocial<sup>1</sup>. » Et il ajoute : « Il est indubitable que ces conditions ont joué un grand rôle dans les troubles de 1971; dans une certaine mesure, la vie aliénante et déprimante de l'institution est le *bouillon de culture* qui a permis aux germes de la révolte de se développer<sup>2</sup>. »

En recommandant la mise en place d'une voie de recours extérieure, le juge Swackhamer fait observer ce qui suit :

Des griefs de toutes sortes ne peuvent manquer de naître parmi les détenus. Qu'ils soient justifiés ou non, ces griefs exigent que l'on se penche sur eux afin que la discipline et le moral de l'institution soient maintenus. À présent, nous apprenons que ces griefs ne peuvent être résolus, si tant est qu'ils puissent l'être, qu'à la condition que les détenus les soumettent à l'Administration. Il est évident que les sentiments de frustration des détenus naissent et se développent du fait que ceux-ci ne peuvent faire connaître leurs griefs qu'à un seul interlocuteur : l'Administration même, laquelle est souvent à l'origine de leur mécontentement. Il est parfaitement clair qu'au pénitencier de Kingston l'absence totale de toute forme administrative de mise à jour efficace de telles questions a été, par elle-même, un facteur de désordre<sup>3</sup>.

## Les premières années du Bureau de l'enquêteur correctionnel

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel est établi en 1973 en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, en réponse aux recommandations générales du juge Swackhamer visant à renforcer la responsabilisation et la surveillance du système correctionnel fédéral. Le 1<sup>er</sup> juin 1973, M<sup>me</sup> Inger Hansen est nommée au premier poste d'enquêteur correctionnel par le solliciteur général de l'époque, l'honorable Warren Allmand. Dans le premier rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel, celui de 1973-1974, M<sup>me</sup> Hansen expose sa vision du nouveau Bureau. Elle y fait remarquer que : « Le bureau de l'enquêteur correctionnel a été créé non pas par une loi spéciale, mais en vertu de la *Loi sur les enquêtes*... pour permettre d'éprouver la portée du mandat du bureau et donner au gouvernement l'occasion d'évaluer son efficacité avant qu'il ne soit défini par une loi précise... »<sup>4</sup>. Elle appuie l'approche initiale, mais s'attend visiblement à ce que le mandat du Bureau soit rapidement enchâssé dans une loi — ce qui ne se produit que 19 ans plus tard. Elle critique le lien hiérarchique entre elle-même

1 Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certaines perturbations survenues au pénitencier de Kingston en avril 1971*, 1972, p. 60.

2 (Commission présidée par le juge Swackhamer)

*Ibid.* p. 59.

3 *Ibid.* p. 66.

4 Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 1973-1974*, p. 2.



# RETOUR SUR LE PASSÉ





- La culture du milieu correctionnel est bien enracinée et difficile à changer. L'intervention extérieure est souvent mal vue, mais indispensable à l'accomplissement de progrès importants.
- À certains moments, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a formulé d'importantes recommandations que le Service correctionnel n'a pas mises en œuvre tant et aussi longtemps qu'il n'y a pas été contraint par des tribunaux, des commissions royales d'enquête ou d'autres organismes de surveillance, comme la Commission canadienne des droits de la personne.
- Des questions soulevées il y a des décennies sont encore au centre des préoccupations du BEC.
- La surveillance indépendante et la prise de décisions par des personnes de l'extérieur sont essentielles dans les cas où les droits fondamentaux des prisonniers sont en jeu — par exemple, dans le cas de mesures disciplinaires et de décisions d'isolement.
- L'isolement — la forme de détention la plus difficile dans un pénitencier — a souvent joué un rôle majeur dans les incidents importants.
- Le Service correctionnel a souvent manqué de cohérence dans sa façon de mettre en application les leçons tirées d'incidents graves, incluant les décès en établissement, et de veiller à ce que des mesures correctives durables soient prises dans l'ensemble du pays.

J'espère que ce retour sur les 35 années passées stimulera un dialogue non seulement entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel, mais aussi entre toutes les personnes qui s'intéressent aux services correctionnels et à la sécurité publique dans la société canadienne. Je crois que nous pouvons apprendre de cette riche histoire et aller de l'avant sans répéter les erreurs commises. Après avoir retracé les 35 ans de l'histoire du Bureau de l'enquêteur correctionnel, le rapport annuel de cette année abordera de nouveau les questions qui préoccupent les délinquants, en lien avec les cinq grandes priorités du Service correctionnel.

L'enquêteur correctionnel,  
Howard Sapers

Par leur nature, les systèmes pénitentiaires sont largement à l'abri du regard public et fonctionnent derrière des portes closes. Il n'y a aucun doute que, dans le passé, ce mode de fonctionnement a parfois caché, de l'avis du public, des situations d'injustice, d'iniquité et même de brutalité. L'ouverture, la transparence et la responsabilisation dans les services correctionnels sont donc des objectifs fondamentaux visant à assurer la primauté du droit derrière les murs des prisons. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a grandement contribué à la réalisation de ces trois objectifs au cours des 35 dernières années. D'autres facteurs ont également influencé positivement l'évolution des services correctionnels fédéraux et la protection des droits humains des délinquants, notamment le service de contentieux, les commissions royales d'enquête, les examens réalisés par des comités parlementaires et la présence d'organisations non gouvernementales (ONG) dévouées pour n'en nommer que quelques-uns. De plus, le leadership et certaines initiatives du Service correctionnel du Canada (SCC) et des ministres responsables du SCC ont également engendré des gains intéressants. Je vais néanmoins souligner notre 35<sup>e</sup> anniversaire en insistant sur la contribution *unique* du Bureau de l'enquêteur correctionnel et ses relations de collaboration avec le Service correctionnel du Canada.

Le retour sur les 35 dernières années a été un exercice instructif et important. Beaucoup de progrès a été fait non seulement au Bureau de l'enquêteur correctionnel lui-même, mais aussi, fait plus important encore, dans l'organisation soumise à sa surveillance — le Service correctionnel du Canada. Confronté à de nombreux défis au fil des années, le Service correctionnel a progressé et est devenu un système moderne qui continue d'obéir à des normes professionnelles élevées et de travailler à l'atteinte de ses deux objectifs, soit d'adopter une approche correctionnelle judicieuse et d'assurer la sécurité publique. Je suis fier de la contribution de ce bureau à cette réussite, contribution qui a consisté à promouvoir la responsabilisation et la justice.

L'histoire du Bureau de l'enquêteur correctionnel est caractérisée par la ténacité et la détermination, car il s'est efforcé de répondre aux demandes croissantes et de respecter son solide engagement à demeurer accessible à sa clientèle et à s'adapter à ses réalités. Cette histoire est aussi caractérisée par la persévérance qui s'est traduite par le maintien de l'intégrité de son mandat principal, celui d'examiner les préoccupations des délinquants, ce qui a parfois été difficile et impopulaire. Au cours des 35 dernières années, le Bureau a examiné plus de 140 000 demandes de renseignements et plaintes présentées par les délinquants. Ce nombre est peut-être l'accomplissement le plus éloquent de cette petite organisation spécialisée.

En retraçant les 35 années d'existence du Bureau, j'ai été frappé par les thèmes communs abordés dans les rapports annuels. Fait digne de mention, ces thèmes sont encore très pertinents en cette époque de responsabilité renouvelée du gouvernement :

- Les bureaux d'ombudsman doivent être indépendants. L'indépendance par rapport à l'organisation soumise à sa surveillance et par rapport au ministre responsable de cette organisation est un élément fondamental de leur efficacité.
- Les conditions de vie difficiles et le mauvais traitement des prisonniers, ainsi que l'interdiction d'accès à des mécanismes internes et externes de réception et d'examen des plaintes, peuvent engendrer de la violence. La mise en place de mécanismes efficaces de réception et de traitement des plaintes peut atténuer les tensions et réduire la violence en prison.

*Au cours des 35 dernières années, le Bureau a examiné plus de 140 000 demandes de renseignements et plaintes présentées par les délinquants. Ce nombre est peut-être l'accomplissement le plus éloquent de cette petite organisation spécialisée.*

## MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



Cette année marque le 35<sup>e</sup> anniversaire du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC). Cette étape clé me fournit une excellente occasion de réfléchir à la contribution de cet important bureau public et de célébrer ses nombreuses réalisations. La création d'un bureau de l'ombudsman, *quel qu'il soit*, est un événement réjouissant. Les bureaux d'ombudsman renforcent la détermination des sociétés d'instaurer des valeurs démocratiques en établissant un organisme de surveillance indépendant, tenu de rendre compte publiquement de la façon dont un gouvernement s'acquitte de ses responsabilités. Le bureau de l'ombudsman est très utile aux citoyens qui veulent exprimer leurs préoccupations concernant les agissements du gouvernement — ou son défaut d'agir. La création d'un bureau efficace de l'ombudsman est très révélatrice de la santé et de la confiance d'une démocratie, et tout gouvernement qui se dote d'un tel moyen de scruter de près ses propres actions à la loupe est en mesure d'apprécier le rôle d'un surveillant indépendant.

À mon avis, la création d'un bureau de l'ombudsman *exprès* est un événement encore plus réjouissant. C'est la reconnaissance que même ceux qui ont commis des crimes graves doivent avoir accès à une voie de recours pour exprimer leurs préoccupations et pour s'assurer d'être traités de façon humaine et équitable pendant qu'ils sont confiés aux soins et placés sous la garde de représentants du gouvernement. En respectant les droits humains des détenus, une société véhicule un message fort, à savoir que toute personne — quels que soient sa situation, sa race, son statut social, son sexe ou sa religion — doit être traitée comme la loi l'exige, avec respect et dignité.

*La création d'un bureau de l'ombudsman, quel qu'il soit, est un événement réjouissant. Les bureaux d'ombudsman renforcent la détermination des sociétés d'instaurer des valeurs démocratiques en établissant un organisme de surveillance indépendant, tenu de rendre compte publiquement de la façon dont un gouvernement s'acquitte de ses responsabilités.*







# TABLE DES MATIÈRES

Message de l'enquêteur correctionnel .....	3
Retour sur le passé .....	7

Les premières années du Bureau de l'enquêteur correctionnel .....	9
Le rapport MacGuigan sur le Système canadien des pénitenciers .....	11
Fouilles illégales, surpeuplement et autres questions .....	12
Le volume de cas augmente, les tensions aussi .....	13
Des signes de progrès .....	15
Un nouveau cadre législatif .....	16
Les services correctionnels fédéraux sont en crise .....	17
La Commission Arbour .....	18
Les inquiétudes au sujet de l'indépendance du BFC refont surface .....	20
Un nouveau siècle, de nouvelles difficultés et possibilités .....	22
Certaines questions retiennent de nouveau l'attention .....	23
Les décès en établissement .....	25

## Cinq priorités du Service correctionnel du Canada .....

1. La transition en route sécurité des délinquants dans la collectivité .....	31
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements .....	33
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits .....	35
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants .....	38
5. Le renforcement des pratiques de gestion .....	40

## Prochaines étapes .....

Annexe A : Statistiques .....	51
Annexe B : Résumé des recommandations .....	58
Réponse du Service correctionnel du Canada .....	59





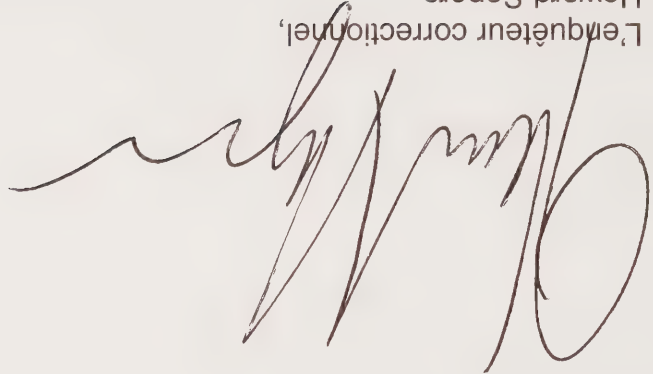
P.O. Box 3121  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

C.P. 3121  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4

Le 26 juin 2008

L'honorable Stockwell Day, c. p., député  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,  
Conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le trente-cinquième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.  
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

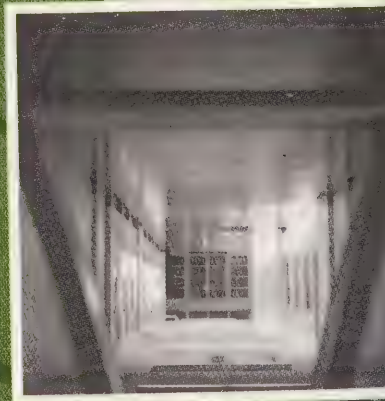
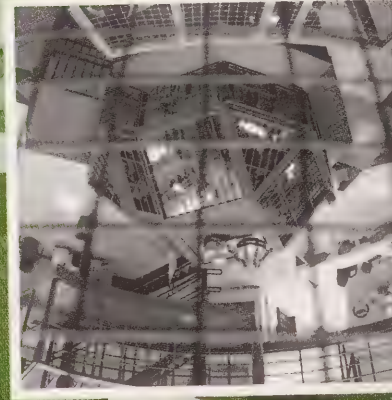
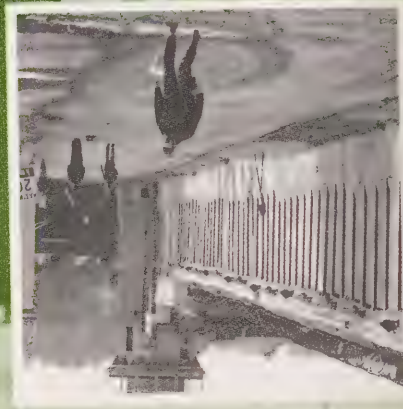
  
L'enquêteur correctionnel,  
Howard Sapers



correctionnel 2007-2008

Bureau de l'enquêteur

Rapport annuel du



Bureau de l'enquêteur correctionnel



CA1  
SG 20  
- A56



# ANNUAL REPORT OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR 2008-2009



ANNUAL REPORT OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR // 2008-2009 //

© HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, 2009

 CAT. NO.: PS100-2007

ISBN 978-0-662-06847-1

PRINTED IN CANADA



The Correctional Investigator  
Canada

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

P.O. Box 3421  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

C.P. 3421  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4



June 29, 2009

The Honourable Peter Van Loan  
Minister of Public Safety  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Dear Minister,

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege and duty to submit to you the 36th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

Howard Sapers  
Correctional Investigator



"THIS PAST YEAR OCI RESPONDED TO O





6,000 COMPLAINTS FROM OFFENDERS."



# TABLE OF CONTENTS

7	CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE
10	REVIEW OF AREAS OF KEY CONCERN
1	// MENTAL HEALTH
2	// ADDRESSING INCIDENTS OF SELF-HARM
3	// HEALTH SERVICES REVIEW
4	// CORRECTIONAL PROGRAMS AND CASE PREPARATION
5	// DEATHS IN CUSTODY
6	// ABORIGINAL OFFENDERS
7	// FEDERALLY SENTENCED WOMEN
8	// GAPS IN DYNAMIC SECURITY
9	// SEGREGATION BY ANY OTHER NAME
38	CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OUTLOOK FOR 2009/10
42	ANNEX A: STATISTICS
54	ANNEX B: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS
58	RESPONSE OF THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA

AT THE CORE OF NEARLY  
EVERY INDIVIDUAL  
COMPLAINT THERE IS  
USUALLY A MORE GENERAL  
OR SYSTEMIC ISSUE  
RELATING TO THE  
INTERPRETATION OR  
APPLICATION OF  
CORRECTIONAL LAW  
AND POLICY.

## CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE

---

The frequent reader of my Office's Annual Reports will notice an addition to our 2008/09 report: the incorporation of individual case summaries. Drawn from more than 6,000 offender complaints submitted to our Office this past year, the cases illustrate the connection between an individual complaint and systemic areas of concern. They also highlight my primary mandate, which is to objectively and fairly address offender complaints in a timely fashion. At the core of nearly every individual complaint there is usually a more general or systemic issue relating to the interpretation or application of correctional law and policy. My Office's review and investigations go to the fairness of those decisions.

This year's Annual Report, my sixth, reviews nine areas of key concern. Those readers who followed the public release of our report into the tragic death of Ashley Smith ([A Preventable Death](#)) will not be surprised to find that this year's report leads off with a review of mental health concerns, closely followed by related sections on self-injury and self-harm in prisons, and commentary on the Correctional Service of Canada's (CSC's) essential health services review exercise. My decision to present and organize my report this way was deliberate, as I have come to the conclusion that mental health care delivery and related services and supports in federal corrections are perhaps the most serious and pressing issues facing the Service today.

The volume of all health care-related complaints to this Office, both this year and in previous years, confirms the importance of this issue. Federal correctional mental health care services are under extreme duress—there are deficiencies in terms of capacity, quality, standards and responsiveness of care. Criminalizing and then warehousing the mentally ill burdens our justice system and does nothing to improve public safety. The demands in this area of corrections are increasing dramatically; the unmet needs are immediate and troubling.

Leading off with my concerns about mental health does not mean that other areas of corrections are less deserving of public scrutiny and attention. In fact, this year's report once more illuminates the spectrum of issues facing Aboriginal and women offenders under federal sentence. And, once again, I point to the need for more direct and visible leadership and accountability in these two areas. In my view, it is not enough to simply aspire to reduce the gap in correctional outcomes between Aboriginal and non-Aboriginal offenders—we must, in fact, work toward innovative solutions and practices that will meaningfully address and, in the longer term, reverse the failure that Aboriginal overrepresentation in our correctional facilities represents. Similarly, for federally sentenced women, whose annual population growth has been a constant in recent years, it is disconcerting that there has not been more forward movement.

As I make clear, the so-called Management Protocol for women offenders is anything but progressive or effective corrections. In fact, it is a step in the wrong direction.

As an Ombudsman, my mandate is to investigate the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Correctional Service that are contrary to law or policy, or that otherwise negatively affect offenders, either individually or as a group. By necessity, the work of my Office involves documenting errors, deficiencies and failures, and recommending corrective actions. The Service generally only hears from my Office when there is a problem or we identify an issue that demands to be fixed.

Indeed, in my work, there is not usually much opportunity to give praise for a job well done, recognition for a life saved, or commendation for going above and beyond the call of duty. In fact, there are any number of national initiatives deserving of recognition, including, for example, the Report of the Policy Review Task Force (2008), which recommends strengthening the Service's policy capacity and governance structure. I am also encouraged by the Service's initial response to my Office's recent work addressing preventable deaths in custody and its commitment to detailed follow-up.

I personally have tremendous and enduring respect for the men and women who work on the front lines of our federal correctional system. Exercising

humanity, compassion and restraint in assisting the most vulnerable, isolated and deprived members of our society is not only a job; it is also a vocation. The nature of correctional work is that it is carried out in difficult, stressful and challenging circumstances. By and large, the commitment and dedication to public safety, public service and the changing of lives is praiseworthy. Along with other Canadians, I want to extend my Office's best wishes to CSC as we celebrate the 30th anniversary of its creation.

Given my oversight role and mandate, I accept there will be some degree of "creative" tension and constructive debate between my Office and CSC. That is a normal and healthy state of affairs inherent in any ombudsman arrangement and function. For the most part, the relationship between our two organizations is conducted with respect, courtesy and professionalism. We may agree to disagree on some challenging issues in corrections, but at the end of the day we share the same commitment to public safety, to the principles of fair and humane treatment of offenders, and to the safe return of offenders to the community as law-abiding citizens.

The number and frequency of staff visits to federal institutions across the country is down this year. Credibility, legitimacy and access are core elements of the Ombudsman function. While services provided by my Office were used less often than in previous years, I note that that is primarily the result of decreased presence within institutions. There was simply too

much demand being placed upon too few people, who were called upon to manage multiple competing priorities. Some of these priorities, as explained below, kept investigative staff away from institutions and focused instead on a few complex and demanding reviews.

Two very thorough and detailed investigations were particularly resource intensive this past year. We publicly released our findings and recommendations in reports on two disturbing death-in-custody cases—*A Failure to Respond* (May 2008) and *A Preventable Death* (March 2009)—because there was a compelling public interest reason to do so. Both deaths were preventable, and both were the product of systemic and individual failures. To conduct these investigations and detailed follow-up required a redistribution of workload and a reorganization of priorities within our Office.

On a personal note, I was very pleased to have received news of my reappointment, effective April 1, 2009, to a three-year term as Correctional Investigator. A renewal of mandate is always a good time to take stock, make new commitments and move forward. It is therefore with renewed conviction, energy and optimism that I present my 2008/09 Annual Report.



A stylized, handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Howard Sapers'.

Howard Sapers  
Correctional Investigator of Canada

## REVIEW OF AREAS OF KEY CONCERN

## Mental Health

The case of Ashley Smith is not unique ... She suffered from a mental illness, and the truth is that a complex web of disjointed services, antiquated policies, squandered opportunities and crippling stigma presented an impermeable barrier to her recovery ... Both youth and adult institutions were incapable of recognizing Smith's mental health problems for what they were and repeatedly punished her rather than offering a helping hand. She was confined to segregation cells, slapped with additional criminal charges, assaulted, marginalized and transferred 11 times in less than a year. She never received comprehensive treatment for the mental health problems that were buried beneath her disruptive behaviours.

*Press Release, Provincial Centre of Excellence for Child and Youth Mental Health at the Children's Hospital of Eastern Ontario, March 3, 2009.*

## 1 // MENTAL HEALTH

In an appearance before the Standing Committee on Public Safety and National Security on April 2, 2009, the Minister of Public Safety made some significant remarks on the issue of mentally ill offenders and whether prisons are the most appropriate place to treat their needs. The Minister noted that over the past three decades, we have progressively moved toward a community and outpatient system of “de-institutionalizing” the mentally ill from provincial facilities, only to discover that we are “re-institutionalizing” them as prisoners. The Minister stated the problem succinctly by suggesting that we are, in effect, “criminalizing the mentally ill.” His remarks make it clear that addressing the problem will be a major challenge requiring far-reaching reforms of the health care, criminal justice and correctional systems.

The plight of offenders with mental disorders in prisons has become a major focus and priority of my Office. We know that the prevalence of offenders with significant mental health issues upon admission has doubled in the past five years. At admission, 11% of federal offenders have a significant mental health diagnosis and over 20% are taking a prescribed medication for a psychiatric condition; just over 6% were receiving outpatient services prior to admission. Female offenders are twice as likely as male offenders to have a mental health diagnosis at admission—over 30% of female offenders had previously been hospitalized for psychiatric reasons.<sup>1</sup> A recent file

review of health records in the Ontario region suggests that 39% of inmates in that region have been diagnosed with a mental illness, have a current medication order in effect, or are receiving ongoing psychiatric evaluation or psychological intervention. Preliminary results for a newly implemented mental health screening system suggest one in four offenders has some degree of mental illness at admission.

While the precise numbers and definitions might be in some dispute, it is increasingly clear that we are confronted with a very sizeable, vulnerable and distressed population. Federal prisons are housing the largest psychiatric populations in the country. Yet, despite the need, the capacity of the federal correctional system to respond to and treat mental illness is largely reserved for the most acute or seriously chronic cases—those receiving psychiatric treatment in one of the five Regional Treatment Centres (RTCs). Most other mental health problems are either untreated or receive limited clinical attention. Even in the wider community, mental illness is often difficult to detect and treat. This problem is compounded in the prison setting.

We also know that most offenders with mental health issues do not progress well in conventional correctional programs and settings for a variety of reasons, including cognitive delays or impairments, yet most of these offenders do not currently have an integrated clinical treatment and management plan. Continuity and quality of mental health care are also

<sup>1</sup> Public Safety Canada, *Corrections and Conditional Release Statistical Overview: Annual Report 2008*, December 2008.

major problems, especially considering that there are insufficient resources for necessary mental health services in most federal institutions across the country, whether at maximum, medium or minimum security levels.

Enhancing the capacity of the Correctional Service to address mental health needs of offenders is a key corporate priority. My Office endorsed the launch of CSC's Mental Health Strategy in 2004, as well as the accompanying Community Mental Health (2005) and Institutional Mental Health (2007) initiatives. We acknowledge and welcome the new resources committed to enhancing primary care capacity in regular institutions through these and other initiatives. We have, moreover, called for and supported an interdisciplinary approach to treating mentally ill offenders, an approach that integrates various elements and disciplines (psychologists, psychiatrists, social workers, nurses, behavioural counsellors) with case management and security. These are vital components in better addressing the mental health needs of federal offenders.

More recently, there has been positive movement in the following areas: implementation of a new mental health training package for front-line staff; rollout of a mental health screening system at intake; and discharge/reintegration planning. All of that said, I continue to be disappointed by the very slow pace of change and by the lack of real, demonstrable improvements in the delivery and quality of care and

services available to offenders with mental disorders. As I have noted before, the problem is not one of poor intentions, but rather capacity of the system to respond, adapt and adjust. The overall situation of offenders with mental health disorders has not significantly improved since my Office first reported on this troubling situation back in 2004.

I would suggest that this is, in part, a problem of priority and focus. For example, except for the psychologists involved in the Institutional Mental Health Initiative, a typical psychologist within CSC spends most of his or her day conducting risk assessments—such as conditional release reviews, segregation reviews and security reclassifications—rather than treating or determining the extent of an offender's mental health needs. The prioritization of risk in managing challenging behaviours associated with mental health problems typically gives rise to responses that are focused on security and control rather than on treatment and intervention. Unfortunately, a distinct division has been drawn between risk, security and vulnerability assessments, and clinical treatment and intervention practices. Offenders requiring the latter are often caught in the middle or neglected altogether.

**RECOMMENDATION 1**

THE SERVICE SHOULD BOLSTER ITS RECRUITMENT AND HIRING OF CLINICAL MENTAL HEALTH PROFESSIONALS, GIVING PRIORITY TO EXISTING VACANCIES IN UNDER-SERVED INSTITUTIONS, AND SHOULD ESTABLISH PERMANENT RECRUITING AND TRAINING BUDGETS FOR THESE PROFESSIONALS

**Case Summary:**

The mental health of a maximum security inmate placed on high suicide watch two days earlier deteriorated rapidly, culminating in acts of self-harm and a suicide attempt. An Institutional Emergency Response Team physically extracted him from his dissociation (segregation) cell, placed him in six-point restraints and transferred him, on an emergency basis, to the Regional Treatment Centre (RTC). Less than 24 hours later, while still in physical restraints, the inmate was discharged from the RTC and placed back in the same dissociation cell with no clinical management plan in place. My Office continues its investigation of this case.

Although offenders with acute needs, or those requiring specialized intervention, may be sent to a Regional Treatment Centre (RTC), they are typically returned to the referring institution after a short period of “stabilization.” Overwhelmed by volume, the RTCs have become revolving doors of referrals, admissions and discharges. Almost no intermediate mental health care services are currently available to bridge the transition between the therapeutic and clinical interventions offered at the RTCs and the return to regular institutional routines. Except for two proposed regional pilots, there are no halfway measures or services for offenders attempting to return to regular prison life. Segregation too often becomes the default option.

The vast majority of offenders with mental disorders do not generally meet the acute criteria that would allow them to benefit from services provided in the RTCs; less than 10% of offenders are ever admitted to or treated in the therapeutic environment of the RTCs. Instead, offenders stay in the general institutional population, where psychological resources are strained. If they are assessed at all, their issues are often portrayed as a behavioural problem, not a mental health disorder *per se*. Within corrections, mental health issues need to be viewed as needs in their own right, distinct and separate from other security, risk and control concerns.

An overall lack of accessible mental health services means offenders with an identified need for these services remain in settings ill-prepared to respond to their symptoms and behaviours. In far too many cases, their mental health problems deteriorate to the point where they result in violations of institutional rules, altercations with staff and other offenders, and, often, self-harm. In too many instances, these offenders are placed in segregation or protective custody for their personal safety. Too many complaints to this Office dealing with segregation placements, transfers to higher security and use of force interventions can be traced to behaviours rooted in unmet mental health needs.

#### RECOMMENDATION 2

CONSISTENT WITH CSC'S APPROVED MENTAL HEALTH STRATEGY, THE SERVICE SHOULD IMMEDIATELY IMPLEMENT INTERMEDIATE MENTAL HEALTH CARE UNITS IN EACH REGION.

During the past year, the Service has piloted a Mobile Interdisciplinary Treatment Assessment and Consultation Team (MTAC). A deployable unit consisting of national headquarters staff, resourced by the Health Services sector, MTAC was initially developed to support regional women's facilities upon request by a warden. A central feature of MTAC is the clinical management plan (CMP), described in an internal working paper as a "portable document

developed by and for the institutional case management team" that "pulls together case management, security and clinical interventions."<sup>2</sup>

While the initiative is still in the pilot and development stages, it is encouraging that the Service understands the need to start integrating a range of clinical, security and case management interventions to better manage offenders with mental health needs. (That was, after all, a central component of the 2002 proposed Mental Health Strategy for Women Offenders.) The challenge in moving toward national implementation will be to ensure institutions have adequate resources and capacity to provide the level of continuity and comprehensiveness of care that CMPs require. Without institutional capacity, MTAC will amount to nothing more than a short-term "band-aid" for a very pressing and challenging issue.

#### RECOMMENDATION 3

CLINICAL MANAGEMENT PLANS TO TREAT OFFENDERS WITH MENTAL DISORDERS SHOULD BE DEVELOPED AND IMPLEMENTED ON A PRIORITY BASIS AND SHOULD BE MANAGED BY INTERDISCIPLINARY TEAMS OF MENTAL HEALTH, SECURITY AND CASE MANAGEMENT PERSONNEL WORKING TOGETHER.

As documented extensively in our investigation of the death of Ashley Smith, I am increasingly concerned about the persistent and pervasive use of

<sup>2</sup> Correctional Service of Canada, *Mobile Interdisciplinary Treatment Assessment and Consultation Team (MTAC) Frequently Asked Questions*, internal paper, undated.

segregation to manage mentally ill offenders in federal penitentiaries. In the correctional environment, offenders with mental disorders do not always comprehend, conform to or adjust properly to the rules of institutional life. They often suffer from personality disorders, illogical thinking, cognitive impairments, delusions, paranoia, or severe mood or emotional swings. Irrational, impulsive and compulsive behaviours associated with their disorders can result in verbal or physical confrontations with staff or other inmates, which often lead to institutional charges and long periods in administrative or disciplinary segregation.

It is the view of my Office that prolonged periods of deprivation of human contact adversely affect mental health and are counterproductive to rehabilitation. Far from treating mental illness, the conditions of deprivation in most segregation units and dissociation cells too often exacerbate the “acting out” or challenging behaviours they are supposed to manage. After investigating, my Office often discovers that inmates are placed in such units and cells due to disruptive behaviour arising from a prevailing mental health condition. It is a classic catch-22 scenario.

The practice of confining offenders with mental disorders to prolonged periods of isolation and deprivation must end. It is not safe, nor is it humane. In light of the fact that segregation is not conducive to treating mental illness, I recommended three key actions in my report, *A Preventable Death*:

- regional managers, including health care managers, should review all long-term segregation placements after 60 days of segregation;
- psychological review of an inmate’s current mental health status, with a special emphasis on the evaluation of the risk of self-harm, should be completed within 24 hours of an inmate’s placement in segregation; and
- segregation placements of inmates with mental health concerns should be independently adjudicated.

The Service has responded by introducing a National Population Management Committee to provide national monitoring of the use of administrative segregation. It has also committed to piloting an independent review of long-term segregation cases in the upcoming year. To ensure public accountability and credibility, I recommend the following.

#### RECOMMENDATION 4

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INDEPENDENT REVIEW OF LONG-TERM SEGREGATION CASES ON AN EXPEDITIOUS BASIS, AND SUBMIT THE REVIEW PROCESS TO AN EXTERNAL VALIDATION AND EVALUATION EXERCISE.

## 2 // ADDRESSING INCIDENTS OF SELF-HARM

### Case Summaries:

1 // The instigator attempted suicide by hanging in his segregation cell.

2 // The instigator advised staff that he had ingested all of his medication.

3 // The instigator inflicted injuries to his arm with a piece of glass, refusing verbal orders to stop. Staff used physical handling to prevent further self-injury. The instigator was placed in the Pinel restraint system and assessed by health care workers.

*Source: CSC's daily internal situation reporting system (SITREP).*

The issue of self-injurious behaviour, especially repeated or chronic self-harm, is a matter of ongoing concern and priority for my Office. It requires the sustained focus of the Service. In the past year, I was alarmed by the number and frequency of self-harm incidents, especially chronic cases, appearing in the Service's internal situation reporting (SITREP) system. There is reason for concern. A recent CSC study suggests that the rate of reported self-harm incidents has increased gradually but substantially. In the six-month period between April and September 2008, there were 184 self-harm incidents reported in SITREP, more than double the number recorded over the same period in 2006.<sup>3</sup>

In my 2006/07 Annual Report, I recommended that the Correctional Service establish a framework for

systematically reporting and reviewing the circumstances of attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses. My purpose in making this recommendation was two-fold: to encourage the Service to take corrective actions to prevent the recurrence of self-harm incidents, and to ensure difficult cases are appropriately assessed and subject to effective treatment and management plans.

The Service is conducting research to better understand and assess the extent of the problem. This work will build on a recent internal study of reported self-harm incidents in order to establish baseline data, clarify the dynamics and reasons behind self-harming, and develop a profile of individuals who engage in such acts, including an inventory of clinical intervention strategies. As the internal study mentioned earlier suggests, most acts of self-mutilation are not intended to end life. In fact, most offenders who self-harm are very open about their acts. It follows that front-line staff need to be diligent and vigilant—for example, they should exercise the principles of dynamic security. They must also learn to recognize the early indicators of self-harming and respond appropriately.

It is my view that the issue of self-harming in prisons needs to be understood and treated first and foremost as a mental health issue, and not predominantly or exclusively as a security or behavioural problem (for instance, it should not be labelled as “acting out” or “attention-seeking”

<sup>3</sup> Correctional Service of Canada, *A Study of Reported Self-Harm Incidents in CSC*, February 2009.

behaviour). In too many instances, self-harm incidents result in a use of force that is at times disproportionate to the risk presented, inconsistent with the “least restrictive” principle or inappropriate from a clinical perspective. In some instances, the use of force actually escalates an already difficult and distressing medical or mental health emergency.

Over the past year, my Office has corresponded several times with senior managers at National Headquarters (NHQ) to recommend their active involvement and direction in ensuring that appropriate clinical management and intervention plans are in place for offenders who are repeat self-harmers. The Service has responded to my repeated inquiries by stating that NHQ’s role in cases of self-injury is limited to offering “assistance and support” upon request by the warden or regional authorities who have direct line authority over inmates. At the same time, on the front lines, psychiatrists and psychologists inform our Office that despite NHQ’s efforts to define the components of a clinical management plan (CMP), the field does not yet fully understand what exactly a CMP should be and who is responsible for creating it.

If local resources are insufficient and critical elements of a strategy to manage incidents of chronic self-harm are not in place, then it makes very little material difference whether or not regional authorities ask NHQ for assistance or support. Even when the advice is both sought and received, the capacity to act on the advice is lacking.

It is, in fact, the position of my Office that cases involving repeated incidents of self-injurious behaviour should be referred to the Assistant Commissioner of Health Services at NHQ, as well as the Deputy Commissioner for Women in cases of women offenders. In turn, NHQ’s responsibility and accountability would be to ensure that CMPs are in place at the institutional level and that regional and national teams regularly monitor case management progress. As much as I support the need for more research to better understand the dynamics, characteristics and needs of this growing population, it is important for the Service to move forward in building a cohesive national strategy that incorporates front-end research and analysis in conjunction with appropriate clinical treatment and staff intervention measures, prevention strategies, and oversight by NHQ.

It is in that regard that I make  
the following set of recommendations.

#### RECOMMENDATION 5

A NATIONAL STRATEGY FOR MANAGING CHRONIC SELF-HARMING BEHAVIOURS AND INCIDENTS SHOULD BE DEVELOPED AND SHARED WITH MY OFFICE. THE PROTOCOL SHOULD INCLUDE CLEAR NATIONAL, REGIONAL, AND INSTITUTIONAL AUTHORITIES AND ACCOUNTABILITIES TO ENSURE ONGOING MANAGEMENT AND MONITORING OF THESE CASES OCCURS, AS WELL AS STAFF TRAINING REQUIREMENTS REGARDING THE EARLY RECOGNITION OF SELF-HARMING BEHAVIOUR.

#### RECOMMENDATION 6

CLINICAL MANAGEMENT PLANS—WHICH WOULD INCLUDE PREVENTION, INTERVENTION AND TREATMENT MEASURES—SHOULD BE PUT IN PLACE TO MANAGE OFFENDERS WHO CHRONICALLY SELF-HARM.

#### RECOMMENDATION 7

AS A MATTER OF PRIORITY, AN INVENTORY OF “BEST PRACTICES” IN THE TREATMENT AND PREVENTION OF SELF-HARM SHOULD BE DEVELOPED AND DISTRIBUTED WIDELY THROUGHOUT THE SERVICE.

#### RECOMMENDATION 8

SPECIALIZED AND DEDICATED UNITS SHOULD BE IMMEDIATELY CREATED IN EACH REGION, AS REQUIRED, TO MANAGE CHRONICALLY SELF-HARMING OFFENDERS.

### 3 // HEALTH SERVICES REVIEW

#### Case Summary:

A 47-year-old male suffering from complications related to cardiovascular disease died in a maximum security penitentiary. While the exact cause of death remains unknown, CSC's own board of investigation identified numerous deficiencies pertaining to the quality and standards of care he received prior to his death. For example, six weeks prior to his death, the attending institutional physician requested that the inmate's blood work and blood pressure be verified twice a week. This work was never completed. On the night of his death, the inmate was found lying unresponsive on his cell floor during a security round. Policy clearly states that when a medical emergency occurs, staff members should immediately request assistance and begin cardiopulmonary resuscitation, but that did not occur. Our Office continues to investigate the immediate events and contributing circumstances surrounding this death.

Despite an annual health services funding envelope in excess of \$180 million,<sup>4</sup> the Service meets the health needs of inmates in a highly variable way, depending on prevailing local or site-specific conditions. While individual health professionals may provide high-quality care, that is often more reflective of local health networks than CSC policy. Several factors add to the number of health services-related complaints that my Office handles annually, including a lack of consistency in clinical standards of practice from one institution to another; recent changes to the way essential health services are defined and provided, including what is covered and why; and the lack of direct line authority over the attending physicians, nurses, dentists and psychologists under contract or employed by CSC. Another factor is that while CSC is a federal entity, it employs and contracts with health professionals subject to provincial and territorial licensing and practice guidelines. This situation can lead to inconsistent treatment, role conflicts, and professional and inmate frustration. CSC has engaged Accreditation Canada in an effort to provide more consistency in health services from one site to the other, and to ensure the delivery of health services in accordance with professionally accepted standards. It bears noting, however, that the accreditation process was initiated almost a decade ago.

According to internal CSC data, federal offenders submitted 2,289 health services complaints and grievances in fiscal 2007/08. A total of 361, or

<sup>4</sup> This total includes funding for the Regional Treatment Centres.

approximately 16%, of all submitted complaints and grievances were completely upheld or partially upheld. Of those, the most frequently grieved categories included the following:

- medication and prescriptions (28%);
- staff competency (18%);
- wait times (17%);
- delays in treatment and diagnosis (13%); and
- communication (7%).

I can confirm these statistics insofar as health care remains the single most frequent area of offender complaint to my Office each year. Where there is some discrepancy between the figures cited by CSC<sup>5</sup> and our own interventions, it is in the area of access to health care.

It is not surprising that concerns about health care elicit a strong reaction from the offender population. Physical health is one of the few areas in which offenders exercise some degree of control and autonomy—they still “own” their health, despite incarceration. However, inmates have very little practical choice over who attends to their needs, how the care is administered or what is defined as essential. Unlike most of us when we need medical care, inmates in federal institutions are offenders first and patients second. They must simply take what they can get, when they can get it.

### Case Summary:

An inmate contacted the Office claiming that his prescribed treatment was no longer covered under the new Drug Formulary rules. Being an elderly offender who was no longer able to perform prison work, the inmate claimed that the change made it impossible for him to purchase the topical ointment from his own funds and his daily allowance of \$2.50. He was informed that the institutional physician could make an “exceptional” service request for relief to be approved by the Regional Manager of Clinical Services. The request was completed by the attending physician but was denied at the regional level. A review at the national level is “pending.”

Recent changes to CSC’s Drug Formulary have not yet resulted in many complaints involving lack of services *per se*. Instead, complaints have surfaced regarding cancellation of or changes to medications or a prescribed method of treatment. As indicated above, institutional life is predicated on rules and routines. Changing the rules in such an environment is never an easy thing, particularly for aging and elderly offenders. In that light, the Service may want to consider

<sup>5</sup> Correctional Service of Canada, Health Services, *Report on Health Services Grievances 2007–2008*, March 2009.

increased consultation with inmates, to better communicate the implications of and rationale for changes to formerly prescribed treatments, diagnostics and services. In particular, offenders should be informed of the “exception” provisions under the new Essential Health Care Services Framework,<sup>6</sup> and tight timeframes for this process should be established and respected.

For the most part, the health services review exercise has been conducted in house. While a National Advisory Committee on Essential Health Services has been established, it appears that there is little external professional representation on this committee. The first phase of the review has focused on identifying and approving a list of services, equipment and supplies (including the Drug Formulary) to be covered under the framework. We question the relative weighting of the criteria that have thus far been developed and used—such as cost, safety and efficacy—to assess which services or treatments are essential and why. In its next phase, the review is scheduled to shift its focus to other essential areas, including mental health, public health, dentistry and diagnostics.

The Service is reminded of its legal requirement to provide offenders with essential health care that conforms to professionally accepted standards of practice. A system of centrally managed health care must strive for national consistency while still being responsive and flexible enough to meet individual and

local health care needs. Fundamentally, the future and quality of correctional health services will be decided on questions of governance, credibility and accountability – who decides what is essential, for whom, by what standards, on whose professional judgement and authority? Like all governance questions, these are extremely vital issues, and they go to the very core of the ongoing health services review. Just as our national public health system is the subject of intense debate and scrutiny, I suggest that it is time to bring matters of health care governance within the Service out in the open. The questions are too big and the stakes too high to think that all the answers can come from within the correctional community.

#### RECOMMENDATION 9

THE NATIONAL ESSENTIAL HEALTH SERVICES FRAMEWORK SHOULD BE SUBMITTED TO A PEER REVIEW PROCESS CONDUCTED BY AN EXTERNAL, INDEPENDENT AND EXPERT PANEL THAT IS EMPOWERED TO REPORT ANNUALLY AND PUBLICLY OVER THE NEXT THREE YEARS ON THE SERVICE'S IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK.

<sup>6</sup> Correctional Service of Canada, *National Essential Health Services Framework*, March 31, 2009.

## 4 // CORRECTIONAL PROGRAMS AND CASE PREPARATION

The law requires CSC to provide programs and interventions that address factors related to an offender's risk of re-offending. From a series of evaluation reports, we know that correctional programs contribute to public safety and represent good value for money. Offenders who complete their programs are significantly more likely to be granted a discretionary release and are less likely to re-offend following their release. In terms of value, internal CSC evaluation documentation suggests that the vast majority of correctional programs evaluated were cost effective as, on average, every dollar spent on programming resulted in a return of one to eight dollars (due to earlier community releases or extended stays in the community).

Of major concern is the fact that CSC allocates only 2% of its total annual budget to offender programming. Currently, the Service spends \$37 million annually on all its core correctional programs, including those for women and Aboriginal people. The program funding envelope, which has remained stable over the last decade, includes training, quality control, management and administrative costs. This Office does not think 2% of an approximately \$2.2 billion annual budget is the right balance. (We note that annual expenditures on overtime are approximately double the funding allocation for core correctional programs). We are encouraged by the fact that the Service plans to make significant program reinvestments as part of its \$48.8-million Strategic

Review reallocations. We look forward to seeing more programs being provided to more offenders earlier in their sentences as the new funding is rolled out.

### Case Summary:

An inmate in medium security complained that his correctional plan required him to complete a certain program in order to be considered for conditional release. Staff advised him that the institution was not intending to run his required program due to a lack of referrals, as well as low program staffing levels. On the guidance of this Office, the inmate applied for a transfer to another institution where the program was being offered. He was advised that his request for a voluntary transfer was "pending" due to a lack of bed space at the receiving institution. The inmate missed his day parole eligibility date as he awaited transfer.

Over the past year, my Office has intervened in a number of program bottleneck issues. These bottlenecks often result in parole waivers, adjournments and postponements, because inmates cannot complete required programs. In many respects, programming is

the key to safe reintegration, but its availability is too often reduced by a series of factors within the control of the correctional authority, including the following:

- long wait lists for correctional programs;
- overdue security reclassifications resulting in offenders being accommodated at higher than necessary security levels;
- outstanding voluntary transfer requests;
- an insufficient number of trained program workers;
- “pending” applications for access to community supports, such as private family visits, temporary absences and work releases; and
- overdue casework reports and records.

Other bottlenecks in the system also affect program availability, access to programs and case preparation. For instance, most maximum security institutions are operating at or above their rated capacity. At the same time, minimum security facilities are generally operating below capacity. Consequently, more offenders are being released directly from medium security institutions, often without the benefit of a series of discretionary releases behind them. Given that minimum security institutions are running below capacity, it is not surprising to find that temporary absences, work releases and day parole grant rates are now at their lowest level of this decade. Offenders released on statutory release now account for over 53% of all releases.<sup>7</sup>

By its own assessment, the Service recognizes that it needs to augment program capacity in a number of areas. These areas include programs and interventions for offenders with education and learning deficits, for those with mental health needs, and for those serving short sentences in higher security facilities.<sup>8</sup>

The Service has responded by providing some programming during the intake assessment process, which helps offenders serving short sentences complete their correctional programming before they are released or transferred to their placement institutions. Although that is a good endeavour, it is worth noting that close to 80% of offenders have not completed high school. That has implications for program involvement and success, as a functional Grade 8 literacy level is a minimum requirement for participation in most programs.<sup>9</sup>

Access to and availability of programs for offenders serving shorter sentences (under four years) in maximum security institutions is particularly problematic. As it is, programming is severely limited at most maximum security institutions. Lockdowns, searches, and limits on movement and association place additional practical restrictions on programming in these facilities. Moreover, excessive and unreasonably long delays are occurring in reclassifying maximum security offenders serving life and indeterminate sentences down to lower security levels,

<sup>7</sup> National Parole Board, *Performance Monitoring Report 2007–08*, July 2008.

<sup>8</sup> Correctional Service of Canada, *Evaluation Report: Correctional Programs*, January 2009.

<sup>9</sup> Programming for female offenders does not have a minimum education requirement for program participation.

because there are not enough resources to conduct the psychological assessments required under CSC policy.

Program uptake and completion rates are also increasingly determined by sentence length. It bears noting that sentences under three years remain the most common federal sentence length. Over the last decade, sentences shorter than three years have actually grown from 35% of all warrant of committal admissions to 55%. The trend toward shorter sentences means there is very limited time to prepare offenders for their parole eligibility dates. In too many cases, programs are not offered until an offender is close to his or her statutory release date. In these cases, the Service is not preparing offenders for timely and safe reintegration.

It is interesting to note that preliminary findings of a joint CSC-National Parole Board (NPB) research study indicate that approximately 25% of all offenders never appear before the NPB to be considered for conditional release. Offenders typically decide to waive or postpone parole hearings because they have not completed their programs. Another common reason is the belief that their parole officers will not recommend them for early release. Significantly, close to 40% of offenders self-report a limited understanding of the parole review process; their main source of information about the process is other inmates, not CSC or NPB.

The previously referenced program evaluation report found that short sentence length or lack of time to complete programs, lack of available programs,

timing of program delivery at the institution and long wait lists are some of the main reasons behind low program participation rates.<sup>10</sup> While there may be some discrepancy between staff members' and offenders' perceptions of program availability and program participation, there is clearly room for improvement in better preparing offenders for their eventual safe and timely return to the community. Offender programming is a key component of the Service's mandate to ensure every reasonable effort is made to prepare offenders to live a law-abiding life upon their reintegration to the community.

#### RECOMMENDATION 10

WITH RESPECT TO CORRECTIONAL PROGRAMMING, I RECOMMEND THAT IN THE COMING YEAR, THE CORRECTIONAL SERVICE MAKE SIGNIFICANT PROGRESS IN ADDRESSING THE FOLLOWING AREAS, CONSISTENT WITH THE LEAST RESTRICTIVE PRINCIPLE AND EFFECTIVE CORRECTIONS:

- reduce program wait lists;
- increase use of temporary absences and work releases as means to promote and improve an offender's likelihood of being positively prepared and recommended for parole;
- increase access to programs and programming opportunities in maximum security institutions;

<sup>10</sup> Correctional Service of Canada, *Evaluation Report: Correctional Programs*, January 2009.



- increase program interventions and improve outcomes for special needs offenders, including older offenders, offenders with learning delays or disabilities, and offenders with mental health problems; and
- improve inmate communication and understanding of the parole review process.

#### RECOMMENDATION 11

THE SERVICE SHOULD REVIEW THE RATIONALE, CRITERIA AND AVERAGE WAITING TIME FOR PSYCHOLOGICAL ASSESSMENTS REQUIRED FOR SECURITY RECLASSIFICATIONS OF OFFENDERS SERVING LIFE AND INDETERMINATE SENTENCES.

## 5 // DEATHS IN CUSTODY

### Case Summary:

This death can only be described as tragic. The inmate was a First Nations federal offender in the care and custody of the Correctional Service of Canada. While in his cell, he self-inflicted a life-threatening wound to his left arm and, subsequently, called for help by pressing his cell emergency button. Help came but fell short of what must be expected ... Employees responding to the medical emergency failed to administer first aid, failed to determine the nature and extent of the wound, failed to remain with the subject for most of the 30 minutes prior to the arrival of the ambulance attendants, failed to respond in a manner that might have preserved life, and, subsequently, inconsistently reported critical information related to the death.

*A Failure to Respond, May 2008, Office of the Correctional Investigator*

### Case Summary:

On October 19, 2007, at the age of 19, Ashley Smith was pronounced dead in a Kitchener, Ontario, hospital. She had been an inmate at the Grand

Valley Institution for Women (GVI), where she had been kept in a segregation cell, at times with no clothing other than a smock, no shoes, no mattress and no blanket. During the last weeks of her life, she often slept on the floor of her segregation cell, from which the tiles had been removed. In the hours just prior to her death, she spoke to a primary worker of her strong desire to end her life. She then wrapped a ligature tightly around her neck, cutting off her air flow. Correctional staff failed to respond immediately to this medical emergency, and this failure cost Ms. Smith her life.

*A Preventable Death, June 2008, Office of the Correctional Investigator*

In 2008/09, my Office continued its review of and focus on deaths in custody. Following the earlier release of our *Deaths in Custody Study* (February 2007), in May 2008 my Office released *A Failure to Respond*, a report on the death of a federal Aboriginal offender. This report concluded that “the concerns related to the failures by staff to respond to a medical emergency in this case are strikingly consistent with the concerns that have been raised in the past with the Correctional Service by its own National Board of Investigations, Provincial Coroners and the OCI, including the *Deaths in Custody Study*.”

In March 2009, I publicly released our report into the death of Ashley Smith, a young woman from New Brunswick who spent five years in the youth justice system before being transferred to the care and custody of CSC in October 2006, at age 18. My report was originally submitted to the Minister of Public Safety and the Commissioner of Corrections on June 24, 2008. It contains 16 recommendations focused on preventing deaths in custody and identifies systemic compliance issues related to segregation, transfers, processing of offender grievances and use of force interventions.

The release of these reports attracted significant media scrutiny and public commentary, including a number of ministerial and parliamentary interventions. The important point is that these deaths were not isolated occurrences. Our investigations reveal that some deaths in custody could be averted through improved risk assessments, more vigorous preventive measures, and more competent and timely responses by attending institutional staff.

It is indeed troubling to note that my Office continues to review and investigate deaths in custody where the initial staff response was neither appropriate nor timely. As our reports recommend, intervention should be immediate and decisive whenever life is at risk. The Service continues to have serious compliance issues with respect to responding to situations of medical distress. It bears noting that coverage, delivery, quality and availability of professional health care

services in federal institutions, especially during the critical hours between 11:00 p.m. and 7:00 a.m., is inconsistent across regions, as well as among facilities of different security classifications.

The Service has committed to a number of corrective measures to improve its response and capacity to prevent deaths in custody. I am encouraged by the fact that the Service has agreed to publicize, on its website, its commitments and undertakings regarding recommendations from my Office's [Deaths in Custody Study](#) and [A Preventable Death](#). That is an important and necessary public accountability measure that my Office strongly endorses. I very much look forward to reviewing the Service's implementation progress over the coming year. I will be looking for signs of improvement in, among other things, staff training, use of segregation, timeliness of assessments, dynamic security and the use of clinical interventions. In particular, I am hopeful that we will see some positive movement on the recommendation that is specifically addressed to the Minister of Public Safety—namely, the development of a national strategy that would ensure better coordination among federal, provincial and territorial correctional and mental health systems.

## 6 // ABORIGINAL OFFENDERS

It is distressing to note that despite many well-intentioned efforts and reforms to address the plight of Aboriginal people in the criminal justice system, the incarceration rate for Aboriginal people has increased from 815 per 100,000 in 2001/02 to 983 per 100,000 in 2005/06.<sup>11</sup> Aboriginal rates of incarceration are now almost nine times the national average. One in five federally incarcerated offenders is a person of Aboriginal ancestry. Among women offenders, the overrepresentation is even more dramatic—an astounding 32% of women in federal penitentiaries are Aboriginal.

As this Office has reported too many times before, once Aboriginal people are inside a federal penitentiary, their outcomes lag significantly behind those of non-Aboriginal offenders on nearly every indicator: for example, they have higher risk, needs and security classifications; higher rates of recidivism; lower parole grant rates; a greater proportion of sentences spent in institutions before first release; higher rates of statutory release; and overrepresentation in segregation populations. Over the years, my Office has made a series of findings and recommendations to challenge the Service's thinking and its resolve to make significant and sustainable progress in the area of Aboriginal corrections. Many of our recommendations have yet to be fully implemented. As a consequence, the gap between Aboriginal and non-Aboriginal offenders continues to widen, the situation for

Aboriginal people under federal sentence deteriorates, and the Service revises and updates frameworks and strategies without apparent results.

There is no shortage of recommendations that could be made to improve outcomes for Aboriginal offenders. With specific reference to Aboriginal programming, a “top 10” list might include the following:

- a greater range and variety of Aboriginal-specific programming;
- more Aboriginal context in existing programs;
- more resources and contacts with Elders and Aboriginal liaison officers;
- more staff sensitivity and awareness training on Aboriginal culture;
- greater use of healing plans and Elder assessments;
- more extensive use of section 81 and 84 provisions of the *Corrections and Conditional Release Act*;
- accreditation of Aboriginal programs;
- Aboriginal anti-gang programming initiatives in institutions;
- an Aboriginal-sensitive classification assessment instrument; and

<sup>11</sup> Statistics Canada, *Adult Correctional Services in Canada, 2005/2006*, June 2008.

<sup>12</sup> Gladue principles arise from the seminal Supreme Court of Canada decision that concluded that the unique systemic and background circumstances of Aboriginal offenders, including a social history of disadvantage and discrimination, should be considered in ameliorating the problem of overrepresentation of Aboriginal people in federal prisons.



- the extension of Gladue principles<sup>12</sup> to all areas of correctional decision-making that significantly affect the liberty of Aboriginal offenders, including segregation placement, security classification, intake assessment and transfers.

In the year ahead, we will be reviewing these and other issues as we look to complete a comprehensive progress report on federal Aboriginal corrections initiatives.

Meantime, the Service is finalizing its review and revision of its Aboriginal Corrections Accountability Framework, which is intended to operationalize its 2006 Strategic Plan for Aboriginal Corrections.<sup>13</sup> Although that is a promising development, it is increasingly apparent to me that governance of and accountability for Aboriginal issues within the Service requires dedicated and focused leadership at the very

highest levels of the organization. For the benefit of Aboriginal people who come into conflict with the law and the communities they come from, the correctional gap must not be allowed to widen any further.

Attaching responsibility for Aboriginal corrections to the Senior Deputy Commissioner's already large portfolio, as is currently the case, does not do justice to the scope of the problem and the prominence that these issues demand.

It is in that light that I feel compelled to breathe new life into a recommendation that has been languishing for far too long.

#### RECOMMENDATION 12

THE MINISTER OF PUBLIC SAFETY SHOULD IMMEDIATELY DIRECT THAT CSC APPOINT A DEPUTY COMMISSIONER FOR ABORIGINAL CORRECTIONS.

<sup>13</sup> Correctional Service of Canada, *Strategic Plan for Aboriginal Corrections, Innovation, Learning and Adjustment, 2006–07 to 2010–11*, undated.

## 7 // FEDERALLY SENTENCED WOMEN

Over the past decade, there have been many positive developments in women's corrections in Canada.<sup>14</sup> I am specifically encouraged by the Service's recent focus and efforts in the areas of security reclassification of women offenders and mental health training for front-line staff at regional women's facilities. However, as the Expert Committee Review report noted, despite considerable progress, there is still a great deal of work to be done to move forward in women's corrections over the next decade. I highlight the following areas of challenge:

- inadequate programming and mental health services for women offenders with acute psychological and psychiatric needs;
- lack of culturally specific custody rating scales for Aboriginal women offenders;
- limited community reintegration options, including access to unescorted temporary absences, work releases and integrated discharge planning from regional women's facilities;
- inappropriate and overly security-focused strategies for and responses to non-compliant women offenders, particularly repeat self-harmers;
- repeated and prolonged use of segregation to manage a very small number of high-risk and high-need women offenders;
- lack of development of integrated clinical management plans for this group of offenders; and
- fatigued, stressed and under-trained front-line staff working in overcrowded facilities.

Although all of these issues are worthy of further comment, there is one area in particular that demands fuller public accounting and scrutiny: the Management Protocol for women offenders. The Management Protocol is not a Commissioner's Directive *per se*; however, it has nonetheless been a formal approach since the approval of the Secure Unit Operational Plan in 2003. Since it was formalized, seven women offenders have been placed on the Protocol following incidents at regional women's facilities.

A woman offender can be placed on the Management Protocol if she is involved in an incident that has caused serious harm to others or that seriously jeopardizes the safety of others and cannot be managed within the regular maximum security population. Strikingly familiar in purpose to the ultra-secure Special Handling Unit (SHU) for men, the Protocol is in fact meant to address concerns regarding a handful of challenging and distressed women offenders at regional women's facilities. The Management Protocol is a security-driven approach to managing these difficult women offenders. It is not a formal placement *per se* (as with male offenders placed in the SHU) but, rather, a "status." There are specific phases and steps involved in applying the Protocol, but in all cases movement and association are extremely structured and regulated—more so than in any of the men's facilities. For example, movement outside the secure unit requires the presence of three staff members and

<sup>14</sup> See, for example, *Moving Forward with Women's Corrections: The Expert Committee Review of the Correctional Service of Canada's Ten-Year Status Report on Women's Corrections, 1996–2006*, undated.

typically includes application of physical restraints—handcuffs and leg irons, or both. Women in the initial phases of the Protocol have no contact with other women offenders, for months at a time.

It is noteworthy that the standards of behaviour offenders must meet to be moved down the sliding scales of the Protocol are almost always security focused, and extremely difficult to assess or meet. There are few to no correctional programs or leisure activities available to women on the Protocol. This is counterproductive, given that these women require intensive assistance and support. Indeed, I note that the application of the Protocol tends toward the punitive as opposed to the corrective—a situation that is inconsistent with the Service’s guiding philosophy for women offenders as outlined in *Creating Choices*.

It is particularly troublesome that, as of March 31, 2009, four out of the five women offenders on the Protocol were Aboriginal and the other woman was a member of a visible minority. In addition, only one woman offender has been able to work herself off the Protocol. Time on the Protocol is measured in months, not days. I have very serious concerns about the impact of this form of harsh and punitive confinement on the mental health and emotional well-being of these women. They need intervention and treatment, not deprivation. I think most Canadians would agree that in the 21st century there must be safer and more humane ways for our correctional system to assist a handful of high-needs women offenders.

To conclude this section of the Annual Report, I make three substantive recommendations in the area of women’s corrections. The first speaks to the need for clear and direct lines of authority, responsibility and accountability for the governance of women’s prisons. Currently, the position of Deputy Commissioner for Women at National Headquarters has “functional” authority for women’s corrections, but little substantive authority to provide national oversight and direction in terms of monitoring policy compliance or challenging operational decisions at the institutional and regional levels that may be inconsistent with policy or law. Although we are aware of the Service’s position on this matter, we think the Deputy Commissioner for Women’s role and office should be strengthened, consistent with the analysis and recommendation put forward in *A Preventable Death*.

#### RECOMMENDATION 13

THE DEPUTY COMMISSIONER FOR WOMEN SHOULD HAVE FULL AND DIRECT LINE AUTHORITY—AND, THEREFORE, ACCOUNTABILITY—FOR ALL MATTERS CONCERNING FEDERALLY SENTENCED WOMEN.

Second, in respect to the Management Protocol,  
I recommend the following:

#### RECOMMENDATION 14

THE MANAGEMENT PROTOCOL FOR WOMEN OFFENDERS  
SHOULD BE IMMEDIATELY RESCINDED PENDING  
FURTHER REVIEW BY AN EXTERNAL EXPERT IN  
WOMEN'S CORRECTIONS.

And third, although I acknowledge that the Mobile Interdisciplinary Treatment Assessment and Consultation Team (MTAC) pilot is in place to assist regional women's institutions in managing a small group of women offenders with severe mental health or behavioural difficulties, there is a clear need to strengthen capacities at the local level. As we understand it, independent psychological assessments for the highest need and highest risk women offenders have been completed. However, it is not clear how these assessments have been used to inform treatment and intervention measures in regional facilities. Accordingly, I recommend the following:

#### RECOMMENDATION 15

CLINICAL MANAGEMENT PLANS FOR  
HIGH-NEEDS AND HIGH-RISK WOMEN SHOULD  
BE IMMEDIATELY COMPLETED AND IMPLEMENTED,  
AND THE NECESSARY RESOURCES AND SERVICES,  
BOTH INTERNAL AND EXTERNAL, SHOULD BE MADE  
AVAILABLE TO THE INSTITUTIONS.

## 8 // GAPS IN DYNAMIC SECURITY

### Case Summary:

During a visit to a maximum security institution, an investigator noted several compliance issues regarding physical conditions of confinement:

- cell lock-up of inmates not attending programs or work;
- meals confined to cells;
- lengthy lock-downs of entire ranges to facilitate population movement through the institution;
- a high number of “exceptional” searches;
- no association between inmates from different living ranges;
- restricted access to the recreation yard, gym and daily fresh air exercise;
- excessive restrictions on visits;
- unclean and noisy common areas, including the gym, showers and yard; and
- a high number of overdue complaints and grievances.

The report indicated serious concern about the overall mood, health and culture of the institution, deeming the environment stressful, restless, tense and unsafe for both inmates and staff.

Many on-site visits this year confirmed that the physical conditions of confinement have been significantly hardened, especially at the higher security levels. Some maximum security institutions appear to have responded to ongoing issues—including gang affiliation, non-compliant behaviour and drug use—with a regime of increasingly restricted inmate movement and association. Several informal sanctions—including cell confinement, limits on yard or gym time, restrictions on visits, delivery of programs in cells and lock-downs—and incentives for good behaviour have been introduced, which largely fall beyond the scrutiny of the *Corrections and Conditional Release Act* and its regulations. At some maximum security facilities, the inmate yard is being replaced by small exercise pods at the extremities of individual cell ranges, allowing staff to tightly control movement and mixing of populations. While these measures may provide an enhanced sense of security, they do little to promote pro-social behaviour or to reduce the underlying causes of tension within institutions.

While such measures are partly practical responses to the more challenging federal offender profile, it is difficult to escape the conclusion that they also reflect a gradual, but perceptible, decrease in the quality and practices of dynamic security, an approach to corrections that relies on front-line staff to be alert, engaged, and interacting closely and constructively with inmates. There has been a proliferation of static

security measures and technologies, including electronically controlled locks and physical barriers, armed perimeter and control posts, ion scanners and drug detection dogs at entry checkpoints, and closed-circuit cameras. Front-line officers have been equipped with a new kit of personal safety items that includes stab-proof vests, first aid (CPR) masks and personal portable alarms. Firearms are being carried for outside escorts of offenders at higher security levels, and requirements for reporting the use and display of firearms have been reduced. Designed to exercise both control and surveillance over the inmate population, the cumulative effect of these measures has been to increase the physical separation between the “keeper” and the “kept.”

The problem, of course, is that a more punitive and restrictive environment is not one that is likely to promote rehabilitation of inmates. On the contrary, the evidence indicates that overusing sanctions, punishment and displays of force does not produce sustained behavioural change, nor do such practices make for safer institutions. In point of fact, it is more productive to create a living and working environment for staff and inmates that offers positive incentives, programming, and meaningful and regular engagement and interaction than one that adopts punitive attitudes that reinforce an “us-versus-them” mentality. Educational, self-improvement and treatment programs can help reduce the tension, deprivation and stress that are inherent in the

incarceration experience. Well-run institutions are facilities that emphasize care, custody and control in a safe, reasonable and humane manner. The degree of control and response exercised by correctional authorities should be proportionate to the risk and exercised within the limits of the “least restrictive” principle. Inmates who are engaged constructively with staff on a regular basis are more likely to adopt the kinds of pro-social behaviours that will foster their rehabilitation and eventual reintegration. In short, dynamic security is preventive security; a living environment that is unsafe for offenders is a working environment that is unsafe for staff.

These are not new observations by any means, but the lessons they hold for correctional authorities bear repeating from time to time. As the Service looks toward fully implementing its Transformation Agenda, I believe this is one of those times.

#### RECOMMENDATION 16

I RECOMMEND THAT THE CORRECTIONAL SERVICE REFRESH AND REINFORCE THE PRINCIPLES AND PRACTICES OF DYNAMIC SECURITY IN THE FOLLOWING AREAS:



- strengthen its dynamic security training module for all new recruits so that the significance and benefits of this correctional approach are clearly understood;
- develop and implement a dynamic security refresher training module for all staff to be delivered as soon as is practical;
- identify specific accountabilities for correctional managers to ensure every inmate is seen and engaged on a regular basis; and
- ensure regular rounds and counts are verified and conducted according to policy.

I further recommend:

#### RECOMMENDATION 17

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INTERNAL AUDIT OF MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS ACROSS THE COUNTRY TO ENSURE THE PRISON REGIME CONFORMS TO THE "LEAST RESTRICTIVE" PRINCIPLE AND DYNAMIC SECURITY PRACTICES. THIS REVIEW SHOULD INCORPORATE THE FOLLOWING AREAS: ACCESS TO YARDS AND RECREATION, VISITS, PROGRAMS, DAILY OUTDOOR EXERCISE, ASSOCIATION AND MOVEMENT.

#### RECOMMENDATION 18

THE DISPLAY OF A FIREARM SHOULD CONTINUE TO BE CONSIDERED A REPORTABLE USE OF FORCE.

## 9 // SEGREGATION BY ANY OTHER NAME

My Office continues to be concerned about the excessive number of offenders on long-term segregation status (60 days and over). By policy, the Service is required to regularly review each case and ensure an alternative plan is in place for segregated offenders. Placing an offender in administrative segregation solely due to population management pressures is contrary to law and policy. It is not good correctional practice. In many of these cases, my Office finds that the correctional authority has failed or seriously erred in its application of the “least restrictive” principle or the duty to act fairly.

A particularly troublesome development in this area of corrections is the proliferation of so-called “transition,” “secure,” “structured” and “enhanced” living units at higher security facilities. These units effectively operate as if they were segregation units but without any of the substantive procedural safeguards and entitlements of the law. For instance, they do not require written documentation outlining why the offender is being transferred to the unit, or details of what the offender must do, in terms of behaviour, to be removed from it. Minimally above the standards of segregation facilities, these units appear to be the unfortunate outcome of the tension between the security needs of the institution and the reintegration needs of the offender.

These issues are not unknown to the Service. As I have made clear before, the concept of “transitional” units is meant to denote a temporary

and less restrictive alternative to administrative segregation. Unfortunately, too many of these temporary units, which typically offer a limited regime of earned privileges and incentives for good behaviour, have become permanent fixtures on the correctional landscape. This means of population management within the Service is fast becoming untenable and unreasonable. I am therefore compelled to restate the following recommendation from earlier Annual Reports:

### RECOMMENDATION 19

THE SERVICE SHOULD IMPLEMENT PROCEDURAL SAFEGUARDS AND ENSURE LEGAL COMPLIANCE WITH OFFENDER RIGHTS, ENTITLEMENTS AND ACCESS TO PROGRAMS FOR ALL FORMS OF “SEGREGATION BY ANY OTHER NAME,” CONSISTENT WITH ITS LEGAL AND POLICY REQUIREMENTS.



# CORRECTIONAL INVESTIGATOR





OUTLOOK FOR // 2009-2010 //

## CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OUTLOOK FOR 2009/10

With the appointment of a new Executive Director, my Office has initiated a strategic planning exercise. As part of this exercise, we are renewing our Investigative Policies and Procedures Manual, with which we intend to build a more streamlined organizational structure that will allow us to align and better allocate resources to address areas of priority and systemic concern. In the year ahead, we intend to carry out a comprehensive review of the Correctional Service's mental health and Aboriginal corrections portfolios.

With respect to mental health, I particularly welcome the initiative of the Standing Committee on Public Safety and National Security to review mental health and addictions in the correctional context. In my view, the focus and scrutiny of parliamentarians in this area of corrections is both timely and appropriate.

As the Service moves forward to consolidate its accountability and governance framework for Aboriginal corrections, my Office will conduct its own parallel review to assess CSC's progress in meeting its commitments aimed at achieving better results for Aboriginal offenders. Our report will better inform our interventions to influence the Service's thinking and resolve in this critical area of corrections.

As a matter of priority and focus, my Office will remain engaged in the Correctional Service's follow-up actions and public commitments resulting from our recent reports on deaths in custody. I am encouraged by the Service's involvement in the development of a

Forum on Custody Deaths in Canada—a roundtable of experts with an interest in promoting education, awareness and research, as well as exchanging best practices in the prevention of in-custody deaths in correctional, policing and psychiatric facilities. I also look forward to a public accounting of the Service's response to my report on the death of Ashley Smith, *A Preventable Death*. That said, it is with some degree of unease that I report that my Office is currently investigating the circumstances of two other very troubling deaths in custody.

We have furthermore identified concerns regarding the Service's direction and obligations with respect to reviewing deaths by natural causes. Over the next fiscal year, we will review the Service's Mortality Review process, focusing on whether this alternative process appropriately identifies gaps in compliance and points out necessary corrective actions.

The Service is clearly committed to moving forward with its Transformation Agenda in line with the Review Panel report of December 2007, *A Roadmap to Strengthening Public Safety*. The Service received new funding to start implementing recommendations from one of the five themes of the Roadmap: eliminating drugs in prisons. Many of the more difficult and contentious reforms—such as eliminating statutory release, emphasizing increased offender responsibility and accountability, and carrying out large-scale physical infrastructure reform—are still in the planning and development stages. They will require significant

legislative changes, policy refinements, program enhancements, realignment of efforts and targeted investments. My Office looks forward to learning how the government and the Service intend to move forward in defining the priorities and focus of federal corrections for decades to come. We owe it to Canadians to get it right. In my opinion, public consultations with Canadians, concerned stakeholders and parliamentarians are essential, given the scope and gravity of the changes under consideration.

Also on the horizon, several criminal justice-related issues and reforms are making their way through the system. They will have downstream impacts on federal corrections, particularly with respect to anticipated population increases. An increase in the prison population will add to the pressures in a system that is already having difficulty fulfilling its mandate to provide safe and humane custody, and to reintegrate offenders into their communities in a timely fashion.

AS I CONCLUDE MY 2008/09 ANNUAL REPORT, IT IS ONLY PROPER AND FITTING THAT I SHOULD OFFER MY SINCERE THANKS AND APPRECIATION TO MY STAFF MEMBERS, WHO APPROACH THEIR WORK WITH EXEMPLARY INTEGRITY, PROFESSIONALISM AND COMMITMENT. IT IS INDEED A GENUINE PLEASURE TO SERVE ALONGSIDE SUCH DEDICATED PUBLIC SERVANTS.

## ANNEX A: STATISTICS

## TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY

*Complaints – see Glossary (1) // Internal Response – see Glossary (2) // Investigation – See Glossary (3)*

CATEGORY	I/R (2)	INV (3)	TOTAL
<b>ADMINISTRATIVE SEGREGATION</b>			
CONDITIONS	22	85	107
PLACEMENT/REVIEW	77	239	316
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>324</b>	<b>423</b>
<b>CASE PREPARATION</b>			
CONDITIONAL RELEASE	71	69	140
POST SUSPENSION	24	11	35
TEMPORARY ABSENCE	7	30	37
TRANSFER	27	18	45
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>128</b>	<b>257</b>
<b>CELL EFFECTS</b>	<b>185</b>	<b>231</b>	<b>416</b>
<b>CELL PLACEMENT</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>43</b>
<b>CLAIMS AGAINST THE CROWN</b>			
DECISIONS	12	11	23
PROCESSING	14	28	42
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>65</b>
<b>COMMUNITY PROGRAMS/SUPERVISION</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>18</b>
<b>CONDITIONS OF CONFINEMENT</b>	<b>151</b>	<b>222</b>	<b>373</b>
<b>CORRESPONDENCE</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>105</b>
<b>DEATH OR SERIOUS INJURY</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
<b>DECISIONS (GENERAL) - IMPLEMENTATION</b>	<b>58</b>	<b>55</b>	<b>113</b>
<b>DIET</b>			
MEDICAL	5	13	18
RELIGIOUS	9	14	23
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>41</b>

TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY (CONT.)

*Complaints – see Glossary (1) // Internal Response – see Glossary (2) // Investigation – See Glossary (3)*

CATEGORY	I/R (2)	INV (3)	TOTAL
<b>DISCIPLINE</b>			
INDEPENDENT CHAIRPERSON (ICP) DECISIONS	6	5	11
MINOR COURT DECISIONS	7	2	9
PROCEDURES	9	15	24
TOTAL	22	22	44
<b>DISCRIMINATION</b>	8	4	12
<b>EMPLOYMENT</b>	41	60	101
<b>FILE INFORMATION</b>			
ACCESS - DISCLOSURE	74	78	152
CORRECTION	61	40	101
TOTAL	135	118	253
<b>FINANCIAL MATTERS</b>			
ACCESS	45	46	91
PAY	20	29	49
TOTAL	65	75	140
<b>FOOD SERVICES</b>	24	39	63
<b>GRIEVANCE PROCEDURE</b>	67	142	209
<b>HARASSMENT</b>	28	25	53
<b>HEALTH AND SAFETY - WORKSITE</b>	4	5	9
<b>ION SCAN/DRUG DOG</b>	4	1	5
<b>HEALTH CARE</b>			
ACCESS	143	374	517
DECISIONS	73	200	273
DENTAL	19	42	61
TOTAL	235	616	851
<b>MENTAL HEALTH</b>			
ACCESS	9	40	49
PROGRAMS	6	7	13
TOTAL	15	47	62

TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY (CONT.)

*Complaints – see Glossary (1) // Internal Response – see Glossary (2) // Investigation – See Glossary (3)*

CATEGORY	I/R (2)	INV (3)	TOTAL
METHADONE	11	25	36
OFFICIAL LANGUAGES	6	7	13
OPERATION/DECISIONS OF THE OCI	17	8	25
PROGRAMS			
ACCESS/SERVICES	66	120	186
RELEASE PROCEDURES	43	51	94
SAFETY/SECURITY OF OFFENDER(S)	39	126	165
SEARCH AND SEIZURE	12	17	29
SECURITY CLASSIFICATION	62	76	138
SENTENCE ADMINISTRATION	20	15	35
STAFF PERFORMANCE	187	170	357
TELEPHONE	72	123	195
TEMPORARY ABSENCE DECISION	32	42	74
TRANSFER			
IMPLEMENTATION	38	87	125
INVOLUNTARY	47	106	153
PEN PLACEMENT	27	37	64
VOLUNTARY	35	70	105
TOTAL	147	300	447
URINALYSIS	8	6	14
USE OF FORCE	11	40	51
VISITS			
REGULAR	86	139	225
PRIVATE FAMILY VISITS	22	64	86
TOTAL	108	203	311
OUTSIDE TERMS OF REFERENCE			
PAROLE PROCESS/DECISIONS	81	80	161
OTHER ISSUES	34	21	55
GRAND TOTAL	2334	3725	6059

## GLOSSARY

### COMPLAINT:

Complaints may be made by an offender or a third party on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

### INTERNAL RESPONSE:

A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

### INVESTIGATION:

A complaint where an inquiry is made with the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required.

While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

*(\*) Includes 97 complaints from federal offenders in the community and 10 complaints from federal offenders in provincial institutions*

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION

REGION/INSTITUTION	NUMBER OF COMPLAINTS	NUMBER OF INTERVIEWS	NUMBER OF DAYS SPENT IN INSTITUTION
<b>WOMEN'S FACILITIES</b>			
EDMONTON WOMEN FACILITY	52	12	3
FRASER VALLEY	49	7	1.5
GRAND VALLEY	113	31	7
ISABEL MCNEIL HOUSE	0	0	0
JOLIETTE	136	34	6
NOVA	156	36	3.5
OKIMAW OHCI HEALING LODGE	11	1	1
REGIONAL PSYCHIATRIC CENTRE	1	0	0
<b>REGION TOTAL</b>	<b>518</b>	<b>121</b>	<b>22</b>
<b>ATLANTIC</b>			
ATLANTIC	140	26	6
DORCHESTER	211	30	8
SHEPODY HEALING CENTRE	29	2	0.5
SPRINGHILL	143	38	7
WESTMORLAND	25	2	0.5
<b>REGION TOTAL</b>	<b>548</b>	<b>98</b>	<b>22</b>
<b>ONTARIO</b>			
BATH	63	11	2
BEAVER CREEK	34	11	1.5
COLLINS BAY	64	9	3
FENBROOK	106	27	8
FRONTENAC	26	0	0
JOYCEVILLE	92	13	4
KINGSTON PENITENTIARY	372	84	14.5
MILLHAVEN	199	24	6

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION (CONT.)

REGION/INSTITUTION	NUMBER OF COMPLAINTS	NUMBER OF INTERVIEWS	NUMBER OF DAYS SPENT IN INSTITUTION
<b>ONTARIO</b>			
PITTSBURGH	23	0	
REGIONAL TREATMENT CENTRE	29	0	1
WARKWORTH	286	63	7
<b>REGION TOTAL</b>	<b>1294</b>	<b>242</b>	<b>47</b>
<b>PACIFIC</b>			
FERNDALE	32	11	2
KENT	198	47	4
KWIKWÈXWELHP	2	0	0
MATSQUI	76	6	3
MISSION	117	14	4
MOUNTAIN	200	63	6
PACIFIC	84	48	6
REGIONAL TREATMENT CENTRE	85	0	0
WILLIAM HEAD	19	0	0
<b>REGION TOTAL</b>	<b>813</b>	<b>189</b>	<b>25</b>
<b>PRAIRIE</b>			
BOWDEN	283	65	10
DRUMHELLER	109	32	8
EDMONTON	425	98	11.5
GRANDE CACHE	100	23	4
GRIERSON CENTRE	5	0	0
OCHICHAKKOSIPI	0	0	0
PÊ SÂKÂSTÊW	17	0	0
RIVERBEND	6	0	0
ROCKWOOD	22	2	0.5

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION (CONT.)

REGION/INSTITUTION	NUMBER OF COMPLAINTS	NUMBER OF INTERVIEWS	NUMBER OF DAYS SPENT IN INSTITUTION
<b>PRAIRIE</b>			
REGIONAL PSYCHIATRIC CENTRE	69	1	0
SASKATCHEWAN PENITENTIARY	247	6	3
STAN DANIELS CENTRE	5	0	0
STONY MOUNTAIN	123	25	4.5
WILLOW CREE	1	0	0
<b>REGION TOTAL</b>	<b>1412</b>	<b>252</b>	<b>41.5</b>
<b>QUEBEC</b>			
ARCHAMBAULT	135	25	5
CENTRE RÉGIONAL SANTÉ MENTALE	23	8	0
COWANSVILLE	83	28	3
DONNACONA	214	50	6
DRUMMOND	91	23	3
FEDERAL TRAINING CENTRE	35	0	0
LA MACAZA	130	53	6
LECLERC	192	15	2
MONTÉE ST-FRANÇOIS	18	0	0
PORT CARTIER	291	109	13.5
REGIONAL RECEPTION CENTRE	111	21	3
SPECIAL HANDLING UNIT	58	11	5.5
STE-ANNE-DES-PLAINES	27	6	
WASESKUN	5	1	1
<b>REGION TOTAL</b>	<b>1413</b>	<b>350</b>	<b>48</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>5998</b>	<b>1252</b>	<b>205.5</b>

(\*) Excludes 50 complaints from federal offenders in the community and 11 complaints from federal offenders in provincial institutions.

TABLE C: COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION

REGION	TOTAL NUMBER OF COMPLAINTS (*)	INMATE POPULATION(**)
ATLANTIC	548	1294
QUEBEC	1413	3270
ONTARIO	1294	3767
PRAIRIE	1412	3402
PACIFIC	813	1927
WOMEN'S FACILITIES	518	503
TOTAL	5998	14163

## Excludes:

(\*) Excludes: 50 complaints from federal offenders in the community and 11 complaints from federal offenders in provincial institutions.

(\*\*) Excludes: As of June 2008, according to the Correctional Service of Canada's Reporting System.

TABLE D: DISPOSITION OF COMPLAINTS BY ACTION

ACTION	DISPOSITION	NUMBER OF COMPLAINTS
INTERNAL RESPONSE	INFORMATION GIVEN	1372
NOT SUPPORTED	—	80
PENDING	—	50
REFERRAL	—	323
WITHDRAWN	—	420
<b>TOTAL</b>	—	<b>2245</b>
INVESTIGATION	INFORMATION GIVEN	932
NOT SUPPORTED	—	250
PENDING	—	181
REFERRAL	—	729
RECOMMENDATION/RESOLUTION FACILITATED	—	1614
WITHDRAWN	—	108
<b>TOTAL</b>	—	<b>3814</b>
<b>GRAND TOTAL</b>		<b>6059</b>

(\*) Includes 50 complaints from federal offenders in the community and 11 complaints from federal offenders in provincial institutions.

**TABLE E: AREAS OF CONCERN  
MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS**

---

**TOTAL OFFENDER POPULATION**

HEALTH CARE	851
TRANSFER	447
ADMINISTRATIVE SEGREGATION	423
CELL EFFECTS	416
CONDITIONS OF CONFINEMENT	373
STAFF PERFORMANCE	357
VISITS	311
CASE PREPARATION	257
INFORMATION - ACCESS AND CORRECTION	253
GRIEVANCE PROCEDURE	209

---

**ABORIGINAL OFFENDERS**

HEALTH CARE	66
TRANSFER	55
STAFF PERFORMANCE	34
ADMINISTRATIVE SEGREGATION	32
GRIEVANCE PROCEDURE	30
PROGRAMS - ACCESS	28
CASE PREPARATION	28
VISITS	27
CELL EFFECTS	26
INFORMATION - ACCESS AND CORRECTION	24

**TABLE E: AREAS OF CONCERN  
MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS (CONT.)**

---

**WOMEN OFFENDERS**

HEALTH CARE	32
CONDITIONS OF CONFINEMENT	21
SAFETY/SECURITY OF OFFENDER	21
CASE PREPARATION	21
ADMINISTRATIVE SEGREGATION	20
STAFF PERFORMANCE	15
PAROLE PROCESS/DECISIONS	15
VISITS	15
PROGRAMS - ACCESS	12
TEMPORARY ABSENCE DECISION	12

## ANNEX B: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

**RECOMMENDATION 1**

THE SERVICE SHOULD BOLSTER ITS RECRUITMENT AND HIRING OF CLINICAL MENTAL HEALTH PROFESSIONALS, GIVING PRIORITY TO EXISTING VACANCIES IN UNDER-SERVED INSTITUTIONS, AND SHOULD ESTABLISH PERMANENT RECRUITING AND TRAINING BUDGETS FOR THESE PROFESSIONALS.

**RECOMMENDATION 2**

CONSISTENT WITH CSC'S APPROVED MENTAL HEALTH STRATEGY, THE SERVICE SHOULD IMMEDIATELY IMPLEMENT INTERMEDIATE MENTAL HEALTH CARE UNITS IN EACH REGION.

**RECOMMENDATION 3**

CLINICAL MANAGEMENT PLANS TO TREAT OFFENDERS WITH MENTAL DISORDERS SHOULD BE DEVELOPED AND IMPLEMENTED ON A PRIORITY BASIS AND SHOULD BE MANAGED BY INTERDISCIPLINARY TEAMS OF MENTAL HEALTH, SECURITY AND CASE MANAGEMENT PERSONNEL WORKING TOGETHER.

**RECOMMENDATION 4**

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INDEPENDENT REVIEW OF LONG-TERM SEGREGATION CASES ON AN EXPEDITIOUS BASIS, AND SUBMIT THE REVIEW PROCESS TO AN EXTERNAL VALIDATION AND EVALUATION EXERCISE.

**RECOMMENDATION 5**

A NATIONAL STRATEGY FOR MANAGING CHRONIC SELF-HARMING BEHAVIOURS AND INCIDENTS SHOULD BE DEVELOPED AND SHARED WITH MY OFFICE. THE PROTOCOL SHOULD INCLUDE CLEAR NATIONAL, REGIONAL, AND INSTITUTIONAL AUTHORITIES AND ACCOUNTABILITIES TO ENSURE ONGOING MANAGEMENT AND MONITORING OF THESE CASES OCCURS, AS WELL AS STAFF TRAINING REQUIREMENTS REGARDING THE EARLY RECOGNITION OF SELF-HARMING BEHAVIOUR.

**RECOMMENDATION 6**

CLINICAL MANAGEMENT PLANS—WHICH WOULD INCLUDE PREVENTION, INTERVENTION AND TREATMENT MEASURES—SHOULD BE PUT IN PLACE TO MANAGE OFFENDERS WHO CHRONICALLY SELF-HARM.

**RECOMMENDATION 7**

AS A MATTER OF PRIORITY, AN INVENTORY OF "BEST PRACTICES" IN THE TREATMENT AND PREVENTION OF SELF-HARM SHOULD BE DEVELOPED AND DISTRIBUTED WIDELY THROUGHOUT THE SERVICE.

**RECOMMENDATION 8**

SPECIALIZED AND DEDICATED UNITS SHOULD BE IMMEDIATELY CREATED IN EACH REGION, AS REQUIRED, TO MANAGE CHRONICALLY SELF-HARMING OFFENDERS.

**RECOMMENDATION 9**

THE NATIONAL ESSENTIAL HEALTH SERVICES FRAMEWORK SHOULD BE SUBMITTED TO A PEER REVIEW PROCESS CONDUCTED BY AN EXTERNAL, INDEPENDENT AND EXPERT PANEL THAT IS EMPOWERED TO REPORT ANNUALLY AND PUBLICLY OVER THE NEXT THREE YEARS ON THE SERVICE'S IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK.

**RECOMMENDATION 10**

WITH RESPECT TO CORRECTIONAL PROGRAMMING, I RECOMMEND THAT IN THE COMING YEAR, THE CORRECTIONAL SERVICE MAKE SIGNIFICANT PROGRESS IN ADDRESSING THE FOLLOWING AREAS, CONSISTENT WITH THE LEAST RESTRICTIVE PRINCIPLE AND EFFECTIVE CORRECTIONS:

- reduce program wait lists;
- increase use of temporary absences and work releases as means to promote and improve an offender's likelihood of being positively prepared and recommended for parole;
- increase access to programs and programming opportunities in maximum security institutions;

- increase program interventions and improve outcomes for special needs offenders, including older offenders, offenders with learning delays or disabilities, and offenders with mental health problems; and
- improve inmate communication and understanding of the parole review process.

**RECOMMENDATION 11**

THE SERVICE SHOULD REVIEW THE RATIONALE, CRITERIA AND AVERAGE WAITING TIME FOR PSYCHOLOGICAL ASSESSMENTS REQUIRED FOR SECURITY RECLASSIFICATIONS OF OFFENDERS SERVING LIFE AND INDETERMINATE SENTENCES.

**RECOMMENDATION 12**

THE MINISTER OF PUBLIC SAFETY SHOULD IMMEDIATELY DIRECT THAT CSC APPOINT A DEPUTY COMMISSIONER FOR ABORIGINAL CORRECTIONS.

**RECOMMENDATION 13**

THE DEPUTY COMMISSIONER FOR WOMEN SHOULD HAVE FULL AND DIRECT LINE AUTHORITY—AND, THEREFORE, ACCOUNTABILITY—FOR ALL MATTERS CONCERNING FEDERALLY SENTENCED WOMEN.

**RECOMMENDATION 14**

THE MANAGEMENT PROTOCOL FOR WOMEN OFFENDERS SHOULD BE IMMEDIATELY RESCINDED PENDING FURTHER REVIEW BY AN EXTERNAL EXPERT IN WOMEN'S CORRECTIONS.

**RECOMMENDATION 15**

CLINICAL MANAGEMENT PLANS FOR HIGH-NEEDS AND HIGH-RISK WOMEN SHOULD BE IMMEDIATELY COMPLETED AND IMPLEMENTED, AND THE NECESSARY RESOURCES AND SERVICES, BOTH INTERNAL AND EXTERNAL, SHOULD BE MADE AVAILABLE TO THE INSTITUTIONS.

**RECOMMENDATION 16**

I RECOMMEND THAT THE CORRECTIONAL SERVICE REFRESH AND REINFORCE THE PRINCIPLES AND PRACTICES OF DYNAMIC SECURITY IN THE FOLLOWING AREAS:

- strengthen its dynamic security training module for all new recruits so that the significance and benefits of this correctional approach are clearly understood;
- develop and implement a dynamic security refresher training module for all staff to be delivered as soon as is practical;

- identify specific accountabilities for correctional managers to ensure every inmate is seen and engaged on a regular basis; and
- ensure regular rounds and counts are verified and conducted according to policy.

**RECOMMENDATION 17**

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INTERNAL AUDIT OF MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS ACROSS THE COUNTRY TO ENSURE THE PRISON REGIME CONFORMS TO THE "LEAST RESTRICTIVE" PRINCIPLE AND DYNAMIC SECURITY PRACTICES. THIS REVIEW SHOULD INCORPORATE THE FOLLOWING AREAS: ACCESS TO YARDS AND RECREATION, VISITS, PROGRAMS, DAILY OUTDOOR EXERCISE, ASSOCIATION AND MOVEMENT.

**RECOMMENDATION 18**

THE DISPLAY OF A FIREARM SHOULD CONTINUE TO BE CONSIDERED A REPORTABLE USE OF FORCE.

**RECOMMENDATION 19**

THE SERVICE SHOULD IMPLEMENT PROCEDURAL SAFEGUARDS AND ENSURE LEGAL COMPLIANCE WITH OFFENDER RIGHTS, ENTITLEMENTS AND ACCESS TO PROGRAMS FOR ALL FORMS OF "SEGREGATION BY ANY OTHER NAME," CONSISTENT WITH ITS LEGAL AND POLICY REQUIREMENTS.

**RESPONSE OF THE  
CORRECTIONAL  
SERVICE OF CANADA  
TO THE 36<sup>th</sup> ANNUAL REPORT  
OF THE CORRECTIONAL  
INVESTIGATOR 2008-2009**

## INTRODUCTION

The Correctional Service of Canada (CSC) contributes to public safety by administering court-imposed sentences of two years or more. Federal custody involves managing institutions of various security levels and supervising offenders on different forms of conditional release, while assisting them to become law-abiding citizens. CSC also administers post-sentence supervision of offenders with Long Term Supervision Orders for up to 10 years.

On an average day during the 2008-09 fiscal year, CSC was responsible for approximately 13,000 federally incarcerated offenders and 9,000 offenders in the community. However, over the course of the year, including all admissions and releases, CSC managed 19,959 incarcerated offenders and 16,744 supervised offenders in the community. CSC manages 57 institutions including four (4) Aboriginal Healing Lodges, five (5) regional institutions for women and five (5) regional treatment/psychiatric facilities; 16 community correctional centres and; and 84 parole offices and sub-offices.

CSC continues to face significant challenges in balancing the multiple needs of offenders and delivering effective correctional services which lead to public safety results for Canadians. Offenders arrive at federal institutions with criminal histories involving violent offending, mental health problems, substance abuse problems, cognitive behavioural problems, education and employment skills deficiencies, gang

and organized crime affiliations, and higher rates of health issues such as infectious disease.

### CSC TRANSFORMATION AGENDA

CSC has been actively pursuing its transformation agenda over the last year in five (5) key areas: increasing offender accountability; eliminating drugs from penitentiaries; developing employability/employment skills of offenders; renewing the physical infrastructure of our penitentiaries; and, strengthening our community corrections capacity.

The 2008 and 2009 Budgets are allowing CSC to address some of its current and longstanding challenges; better support its current priorities; and provide CSC with an opportunity to integrate transformation initiatives in a way that will contribute to improved public safety results for Canadians.

The focus of the first year of the Transformation Agenda was on strengthening CSC's existing operational and programming base by enhancing key correctional processes related to safety and security; building community capacity; building partnerships with service deliverers (e.g. mental health treatment); and strengthening human resource management and training. Increased funding allowed the Service to strengthen its capacity to eliminate drugs in institutions (e.g. increasing detector dog teams and security intelligence capacity) and developing

enhancements to ensure more integrated and responsive correctional interventions. For example, a compressed offender intake assessment process was developed for offenders with shorter sentences, which also includes the introduction of programs at Intake Units and computerized mental health and employment assessment tools.

In the second year of the Transformation Agenda, CSC is continuing to pursue initiatives that will create additional opportunities for offenders to participate in correctional programs and initiatives that enhance public safety results. The following provides some examples of the many areas on which CSC is focusing.

*Safety and Security* – The focus will be on ensuring the full integration of CSC’s policies and processes supporting its efforts to integrate the drug interdiction, gang management, security intelligence, physical security initiatives and security technology strategies.

*Assessment and Correctional Interventions* – Development of a new integrated correctional program model that will provide for earlier and more appropriate program referral, and a continuous intake process to increase offender participation in programs.

*Education* - CSC will continue to enhance offender education levels and the development of work skills. Focus is being placed on literacy, as well as on the relationship between education and employability training in job readiness initiatives.

*Employment (CORCAN)* – CSC is developing a revitalized employment and employability strategy for

offenders, with a specific focus on Aboriginal and women offenders.

*Aboriginal Offenders* - An Integrated Strategy for Aboriginal Corrections Accountability Framework will be implemented in all CSC regions.

*Staffing* - Aboriginal Recruitment Teams have been put in place at the national and regional levels to ensure that a greater number of Aboriginal candidates are referred to the CSC recruitment process. As well, CSC is placing significant emphasis on the recruitment, development and retention of visible minority staff to meet the needs of an ethno-culturally diverse offender population across the country.

*Mental Health* - Initiatives have been undertaken to implement key components of the Institutional and Community Mental Health Strategies, such as continued implementation of the mental health screening at intake sites (COMHISS), primary care in regular institutions, the provision of mental health training for staff, piloting of Dialectical Behaviour Therapy for women offenders, and the implementation of the Community Mental Health Initiative.

Ultimately, improving public safety is the overall goal of the Correctional Service of Canada’s plans to fundamentally transform federal corrections. Through these and other initiatives, such improvements can be achieved over the coming months and years.

## STRATEGIC REVIEW

In 2008, CSC participated in the Government-mandated “Strategic Review” (a review of its program spending) which provided an opportunity to further align its budget, programs and priorities with the new vision for federal corrections in Canada and the Government’s overall priorities. In particular, CSC is reallocating a portion of its expenditure base to activities that can accelerate the implementation of its Transformation Agenda and enhance its abilities to deliver on its key corporate priorities.

The reallocations will focus on six (6) key areas within CSC: clinical health care; offender case management; accommodation services, including institutional services; CORCAN employment and employability; intelligence and supervision services; and internal services. Some of the specific reallocations include the following:

- CSC will implement a more cost-effective approach to offender case management by focusing psychological and specialized assessment resources on the highest-needs offenders. These measures will result in greater efficiencies, while ensuring that those offenders requiring full and comprehensive assessments continue to receive them in a timely manner;
- CSC will be gradually adopting a service-based delivery model for institutional services – facility maintenance and engineering services. The

proposed local service delivery model will allow institutional heads to focus more on core operational issues while having a more effective model for addressing physical infrastructure needs.

- In recognition of the need to provide offenders with marketable employment skills for today’s employment reality, CSC will gradually phase out the six CORCAN farm operations. CORCAN will be looking towards developing alternative training opportunities that will provide more relevant and practical employability skills for offenders for the current job market.

In addition to these measures, CSC is making a number of reinvestments, with the objective of:

- increasing capacity to address the program requirements of higher-needs offenders who are serving shorter sentences (less than four years);
- creating capacity to begin program interventions during the intake assessment period;
- increasing the capacity to deliver violence prevention interventions in both institutions and community settings;
- delivering more programs in the community to assist offenders to maintain crime prevention skills that they have learned while incarcerated;
- providing electronic monitoring of higher-needs offenders released under supervision;

- expanding the number of Aboriginal specific treatment programs to meet the needs of the larger number of incarcerated Aboriginal offenders (violence prevention, substance abuse, family violence prevention); and
- Expanding Pathways Units to support more effective delivery of the Continuum of Care for First Nations, Métis, and Inuit offenders.

#### RENEWAL OF THE CSC MISSION

On May 27th, 2009, the Minister of Public Safety, the Honourable Peter Van Loan, officially signed the CSC Mission Statement: The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system and respecting the rule of law, contributes to public safety by actively encouraging and assisting offenders to become law-abiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control.

The Mission remains the focal point for CSC and continues to reflect a commitment that is essential as CSC moves forward with its Transformation Agenda.

#### LEGISLATIVE INITIATIVES

On June 16, 2009, legislation was introduced to reform the Corrections and Conditional Release Act (CCRA) — reforms that further support the strengthening of the federal correctional system. The proposed legislation includes key amendments in four (4) main areas: enhancing the sharing of information with victims; enhancing offender responsibility and

accountability; strengthening the management of offenders and their reintegration; and, modernizing disciplinary actions in response to negative offender behaviour.

#### RELATIONSHIP BUILDING

A thread that weaves through all of our efforts is the need to build effective relationships internally, with partners, and with communities. Greater horizontal collaboration and coordination is also essential for CSC to address coherence of correctional programs and services with the design and delivery of others across federal departments.

CSC is engaged in all major government-wide initiatives, such as Public Service Renewal. It is also involved in horizontal initiatives such as Canada's contribution in Afghanistan. CSC also continues to work with other government departments to address the challenges that contribute to the disproportionate representation of Aboriginal peoples in the criminal justice system.

CSC is working to expand or develop partnerships with other jurisdictions, non-governmental organizations and community partners in order to identify and share best practices, provide improved services to victims of crime, support mental health services and community reintegration. CSC is also working to improve the success of releasing offenders to Aboriginal communities as per section 84 of the CCRA.

Enhancing education about corrections will help citizens interact and influence CSC's management decisions. Improved public consultations with communities will benefit Canadians by assuring them of meaningful opportunities to influence policy and management decisions. In corrections, this process of informing, involving and collaborating with individuals, communities and both governmental and non-governmental partners is essential to our ability to make communities safer.

#### **HUMAN RESOURCE RENEWAL**

CSC is undergoing an exciting period of human resource renewal to ensure that CSC has the workforce and workplace required to meet its future business needs. CSC has renewed its recruitment activities and products and is anticipating hiring some 800 new employees through external processes in 2009/10. CSC is taking measures to ensure that human resource planning is fully integrated with business and financial planning in order to maximize effectiveness. In addition CSC is renewing its Human Resource (HR) processes to better support the business through improved client service, introduction of service standards in key HR disciplines and finding opportunities to leverage technology. A review of the Learning and Development function and governance will enable CSC to invest in its employees through increased opportunities for learning and development, mentoring, and talent management. Also, CSC is

looking for increased partnership opportunities with other Public Safety Agencies, bargaining agents, colleges and universities.

#### **CONCLUSION**

The Correctional Investigator's Annual Report is an opportunity for CSC to reflect on the results of the past year. CSC will continue to strengthen its approaches as part of the Transformation Agenda in order to meet the challenges of an increasingly complex correctional environment and to further deliver on its public safety mandate.

## REVIEW OF AREAS OF KEY CONCERN

## MENTAL HEALTH

### RECOMMENDATION 1

THE SERVICE SHOULD BOLSTER ITS RECRUITMENT AND HIRING OF CLINICAL MENTAL HEALTH PROFESSIONALS, GIVING PRIORITY TO EXISTING VACANCIES IN UNDER-SERVED INSTITUTIONS, AND SHOULD ESTABLISH PERMANENT RECRUITING AND TRAINING BUDGETS FOR THESE PROFESSIONALS.

CSC has developed and is implementing its comprehensive Recruitment and Retention Strategy. The Strategy lays the groundwork in order for the CSC to strengthen its capacity to recruit and retain health service professionals including nurses and social workers who may work in mental health, as well as psychologists. Vacancy rates for these professionals are being tracked on a regular basis to assist the CSC in addressing vacancies in under-served institutions (for example, vacancy rates for psychologists and nurses are highest in the Pacific and Prairies regions). CSC has a dedicated recruiting budget and resources in National Headquarters and regions, with health professionals as a priority group. There are also dedicated resources for the training of health services professionals, e.g. a national nurse training initiative and five (5) days of training annually for psychologists.

Specific initiatives planned for 2009-2010 include targeted recruitment and partnerships with universities and colleges, and marketing CSC employment opportunities through advertising, participation in job fairs and practicum placements. Analysis of the results

of the Public Service Employment Survey as well as an internal survey on values and ethics will be used to inform ongoing efforts to improve employee retention.

As a result of the Strategic Review, CSC will be working collaboratively with key stakeholders on focusing psychological assessment resources on the highest-needs offenders. It is anticipated that a re-focus of psychological risk assessments in an enhanced case management process will enable CSC to redirect psychological resources towards providing mental health interventions.

### RECOMMENDATION 2

CONSISTENT WITH CSC'S APPROVED MENTAL HEALTH STRATEGY, THE SERVICE SHOULD IMMEDIATELY IMPLEMENT INTERMEDIATE MENTAL HEALTH CARE UNITS IN EACH REGION.

Intermediate Mental Health Care Units (IMHCU) are a key component of CSC's integrated Mental Health Strategy approved in 2004. These units were not part of the funding CSC received for the strategy. CSC is now working to better define the size and makeup of the population whose needs could not be met through other elements of the strategy such as primary care and treatment centres. Work is currently underway, to define the proposed location, number, staff requirements and infrastructure needs of such units should funding become available. The target population has now been defined to include offenders

with chronic psychiatric problems, personality disorders, high risk of self-injury or low cognitive functioning. Acute psychiatric offenders awaiting transfer to a treatment centre could also be housed in such a facility. However, the services offered by individual IMHC Units may vary depending on regional population needs. Proposals for funding consideration will be finalized for consideration by April 2010. While this long-range planning is underway, the feasibility of pilot proposals are also being developed for consideration in fall 2009.

#### RECOMMENDATION 3

CLINICAL MANAGEMENT PLANS TO TREAT OFFENDERS WITH MENTAL DISORDERS SHOULD BE DEVELOPED AND IMPLEMENTED ON A PRIORITY BASIS AND SHOULD BE MANAGED BY INTERDISCIPLINARY TEAMS OF MENTAL HEALTH, SECURITY AND CASE MANAGEMENT PERSONNEL WORKING TOGETHER.

The Interdisciplinary Team (IDT) approach has been long mandated in CSC policy to closely manage those cases where risk for self-injury or suicide is deemed high. A process for the clinical management of offenders who self-injure will be issued for immediate implementation in August 2009, to build on the existing operational management process. This integrated process, including guidelines for the development of Clinical Management Plans (CMP), will be incorporated into Commissioner's Directive

843, Prevention, Management and Response to Incidents of Self-Injury and Suicide. The IDT approach will be enhanced through this process which will provide more clarity, more rigour and better communication around how best to manage these difficult cases.

#### RECOMMENDATION 4

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INDEPENDENT REVIEW OF LONG-TERM SEGREGATION CASES ON AN EXPEDITIOUS BASIS, AND SUBMIT THE REVIEW PROCESS TO AN EXTERNAL VALIDATION AND EVALUATION EXERCISE.

CSC agrees that administrative segregation is a concern in correctional settings and, as a result, will undertake an examination of long-term segregation using a representative sampling methodology and an external review process, by April 2010.

## ADDRESSING INCIDENTS OF SELF-HARM

### RECOMMENDATION 5

A NATIONAL STRATEGY FOR MANAGING CHRONIC SELF-HARMING BEHAVIOURS AND INCIDENTS SHOULD BE DEVELOPED AND SHARED WITH MY OFFICE. THE PROTOCOL SHOULD INCLUDE CLEAR NATIONAL, REGIONAL, AND INSTITUTIONAL AUTHORITIES AND ACCOUNTABILITIES TO ENSURE ONGOING MANAGEMENT AND MONITORING OF THESE CASES OCCURS, AS WELL AS STAFF TRAINING REQUIREMENTS REGARDING THE EARLY RECOGNITION OF SELF-HARMING BEHAVIOUR.

CSC has recently undertaken a review of incidents of self-injury. Results confirm that incidents of self-injury have grown by 73% over a period of 30 months, April 2006 through September 2008. Nevertheless, although only a relatively small percentage of inmates can be categorized as chronic self-harmers, CSC takes this issue very seriously and has a number of initiatives underway to address this. Nine (9) women and 27 men over this time period engaged in 6 or more acts of self-injury.

A national working group has drafted a process for the management of inmates who self-injure. As well a review of best practices in the management of self-injury has been completed and research into common characteristics of self-injurers is well underway. These elements will be included in a comprehensive strategy that will address areas such as policy, improved processes for managing and monitoring of incidents

involving self-injury, staff training, and roles and responsibility of staff and managers. The strategy will be issued in October 2009.

### RECOMMENDATION 6

CLINICAL MANAGEMENT PLANS—WHICH WOULD INCLUDE PREVENTION, INTERVENTION AND TREATMENT MEASURES—SHOULD BE PUT IN PLACE TO MANAGE OFFENDERS WHO CHRONICALLY SELF-HARM.

As indicated in the response to Recommendation 3, a process for the clinical management of offenders who self-injure will be issued for immediate implementation in August 2009 to build on the existing operational management process. It will be formalized in policy following consultation on Commissioner's Directive 843. This will define the criteria which would necessitate a formal, structured and documented review by an Interdisciplinary team led by a clinician. The determination of the need for a Clinical Management Plan (CMP) will be made during this review. It is anticipated that a CMP will be recommended for any inmate who chronically self-injures.

## RECOMMENDATION 7

AS A MATTER OF PRIORITY, AN INVENTORY OF "BEST PRACTICES" IN THE TREATMENT AND PREVENTION OF SELF-HARM SHOULD BE DEVELOPED AND DISTRIBUTED WIDELY THROUGHOUT THE SERVICE.

A document highlighting good practices to take into consideration when managing an offender who self-injures is currently in the final consultation stage. It will be widely distributed to frontline staff and shared with the Federal Provincial Territorial Working Group on Mental Health (Heads of Corrections sub-committee) in August 2009.

## RECOMMENDATION 8

SPECIALIZED AND DEDICATED UNITS SHOULD BE IMMEDIATELY CREATED IN EACH REGION, AS REQUIRED, TO MANAGE CHRONICALLY SELF-HARMING OFFENDERS.

As referenced in Recommendation 2, work is currently underway, in conjunction with each region, to define the proposed location, number, staff requirements and infrastructure needs of Intermediate Mental Health Care Units (IMHCU). The target population includes offenders with high risk of self-injury. The requirement for specialized IMHC Units focussing solely on this population is currently under consideration. The number and location of this type of specialized unit must still be determined. Proposals for funding consideration will be finalized by April 2010.

While this long-range planning is underway, the feasibility of pilot proposals are also being developed for consideration in fall 2009 and would include capacity to address the needs of self-harming offenders.

## HEALTH SERVICES REVIEW

### RECOMMENDATION 9

THE NATIONAL ESSENTIAL HEALTH SERVICES FRAMEWORK SHOULD BE SUBMITTED TO A PEER REVIEW PROCESS CONDUCTED BY AN EXTERNAL, INDEPENDENT AND EXPERT PANEL THAT IS EMPOWERED TO REPORT ANNUALLY AND PUBLICLY OVER THE NEXT THREE YEARS ON THE SERVICE S IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK.

Defining accessibility to medical services is a common practice within many Health Services jurisdictions, in order to ensure consistency of access, better understanding of care and patient safety.

The current CSC Essential Services Framework was developed with extensive consultation including international, federal, provincial and territorial organizations.

CSC will seek advice from its external Health Care Advisory Committee on the Framework. This Committee is mandated to contribute to the effective and efficient functioning of CSC health services by reviewing and recommending changes to the policies, organization and administration of the health care service within CSC. The Framework will be discussed at their next meeting with CSC in September 2009.

As well, CSC is working with Accreditation Canada (AC), a not-for-profit, independent external organization that provides national and international health care organizations with a voluntary external peer review to assess the quality of their services based on standards of excellence. The AC surveyors are experienced professionals from accredited health care facilities who assess the performance of health organizations against national standards of excellence and provide recommendations. The accreditation process is one of the most effective ways for health services organizations to regularly and consistently examine and improve the quality of their services. Although AC does not accredit specific policies, surveyors are assessing if the organization's policies are fully implemented and in line with the information available on patient needs.

## CORRECTIONAL PROGRAMS AND CASE PREPARATION

### RECOMMENDATION 10

WITH RESPECT TO CORRECTIONAL PROGRAMMING, I RECOMMEND THAT IN THE COMING YEAR, THE CORRECTIONAL SERVICE MAKE SIGNIFICANT PROGRESS IN ADDRESSING THE FOLLOWING AREAS, CONSISTENT WITH THE LEAST RESTRICTIVE PRINCIPLE AND EFFECTIVE CORRECTIONS:

#### a) Reduce program wait lists;

CSC is moving forward with fundamental transformations of correctional programs to ensure offenders receive the most effective programs at the appropriate time in their sentence to prepare them for reintegration into the community, as law-abiding citizens.

In the short term:

- a new Correctional Program policy (Commissioner Directive 726) has been drafted and shared with the OCI;
- offenders will be held more accountable for program participation as defined in their correctional plans;
- offenders will start correctional programs earlier (at intake for offenders serving four (4) years or less), and resume program modules if transferred to other institutions thus reducing delays and drop outs;
- new Correctional Program Referral Guidelines have been issued that will prioritize offenders serving short sentences and shorten the assessment period required for program referrals; and
- CSC has developed a reinvestment strategy that will increase the capacity to deliver correctional programs (which will reduce priority wait listed offenders) and achieve a better balance of programs in the community.

In the longer term, as part of the Transformation Initiative:

- CSC will be piloting a new Integrated Correctional Program Model (ICPM) in designated men's institutions and community sites in January 2010; and
- the ICPM will be based on the most effective aspects of CSC's existing correctional programs and will maximize CSC's contributions to public safety by helping to ensure that offenders get the right programs, at the right intensity level, at the right time.

The CSC looks forward to continued collaboration with the OCI to ensure that concerns regarding correctional program access and content will be addressed in the ICPM.

- b) Increase use of temporary absences and work releases as means to promote and improve an offender's likelihood of being positively prepared and recommended for parole;**

CSC will be assessing this fiscal year the potential impact of proposed changes to legislation that strengthen the correctional planning process and provide opportunities for the use of electronic monitoring for temporary absences and work releases. The proposed changes may provide additional opportunities for eligible offenders to access temporary absences and work release while maintaining public safety.

- c) Increase access to programs and programming opportunities in maximum security institutions;**

The role of programming in maximum security is to promote institutional adjustment and to prepare the offender for transfer to lower security. CSC is moving forward with a renewed framework to the delivery of correctional programs in maximum security institutions. A major objective of this approach is the development and piloting of an Integrated Correctional Program Model (ICPM) which is designed to reduce the requirement for multiple correctional programs at maximum security sites where program delivery is restricted. The ICPM

includes motivational components to encourage offenders who consistently refuse or drop-out of programs to reconsider their criminal lifestyle and also includes on-going support for the highest-risk offenders. It is believed that with the introduction of this new framework that offenders will have better opportunities to engage in their correctional plans and transfer to lower security where they can focus of furthering their progress towards their correctional plan and on reintegration efforts.

- d) Increase program interventions and improved outcomes for special needs offenders, including older offenders, offenders with learning delays/disabilities and offenders with mental health problems; and**

As a result of funding received, CSC has conducted extensive research and recently developed a web-based interactive training tool, called the Responsivity Portal, which will help staff identify, accommodate, and adapt to offenders of different age groups, those with learning delays/disabilities, and offenders with mental health problems. The Responsivity Portal, which is being piloted, is designed to improve our staff competencies to respond to the challenges of the changing offender profile. It allows staff to modify their approach or techniques to engage the offender in a correctional program and to improve

their potential for success. In addition, CSC has received funding for mental health programs which will assist CSC in increasing interventions for a growing segment of our offender population. As well, funding was received to enhance CSC's capacity to address the literacy and learning delays/disabilities needs of offenders.

**e) Improve inmate communication and understanding of the parole review process.**

CSC and the National Parole Board have formed a joint working group on waivers and postponements and are collaborating on various strategies to improve inmate understanding of the parole review process (e.g. pamphlets, videos, etc.). This material is expected to be available in Fall 2009.

**RECOMMENDATION 11**

THE SERVICE SHOULD REVIEW THE RATIONALE, CRITERIA AND AVERAGE WAITING TIME FOR PSYCHOLOGICAL ASSESSMENTS REQUIRED FOR SECURITY RECLASSIFICATIONS OF OFFENDERS SERVING LIFE AND INDETERMINATE SENTENCES.

Psychological assessments prior to consideration of the reclassification of maximum security offenders serving life and indeterminate sentences are not

required in policy. It is for the initial placement as per CD 705-7, Security Classification and Penitentiary Placement, paragraph 33, which states:

Psychological risk assessments will be completed during the intake assessment process for offenders serving a life sentence for first or second degree murder or convicted of terrorism offences punishable by life where consideration is being given to placement at a medium security facility. This assessment will focus on risk and institutional adjustment including risk to the public, staff or offender safety and address behavioural needs to facilitate stabilization and adaptation. Where placement is to a maximum security facility, the psychological risk assessment will be completed as soon as possible following placement.

In terms of the rationale, criteria and average waiting time for psychological assessments in general, as a result of the strategic review of CSC, we will be removing the requirement for supplementary psychological assessments at intake for low risk offenders thus allowing more time and resources for higher risk offenders. In addition, CSC has begun to work collaboratively with key stakeholders towards a more cost-effective approach by focusing psychological and specialized assessment resources on the highest-needs offenders. This includes the need to such assessments for lower risk offenders, prior to conditional release decision making, as well as the shelf of those assessments.

## ABORIGINAL OFFENDERS

### RECOMMENDATION 12

THE MINISTER OF PUBLIC SAFETY SHOULD IMMEDIATELY DIRECT THAT CSC APPOINT A DEPUTY COMMISSIONER FOR ABORIGINAL CORRECTIONS.

In CSC's current governance structure, the Senior Deputy Commissioner (SDC) is the most senior advisor to the Commissioner on correctional matters. He has direct responsibility for the advancement of Aboriginal corrections within the Service and for providing leadership in integrating Aboriginal initiatives with the overall correctional agenda.

The SDC is supported in his function by the Aboriginal Initiatives Directorate (AID). Recently the AID has been enhanced with a more effective governance structure through the provision of additional resources. This has resulted in a greater capacity to serve and engage the frontline operations on strategic and Aboriginal issues. As such, the needs of First Nations, Métis and Inuit offenders maintain a prominent position in CSC's priority setting, planning, resource allocation, operations and decision-making process.

The Service has also established a solid framework for effective dialogue with, and support from, Aboriginal people and Aboriginal communities through the creation of a number of Aboriginal committees which meet regularly with CSC at the national and regional levels. For example, the

Commissioner has established a very active National Aboriginal Advisory Committee to provide him with direct input on all aspects of Aboriginal corrections. Regional Aboriginal Advisory Committees have also been created to provide similar input and advice to CSC's five Regional Deputy Commissioners. The Commissioner and Senior Deputy Commissioner are also supported by the National Elders' Working Group. Issues and recommendations submitted by these advisory committees are brought to CSC's Executive Committee to engage Committee members in discussions on the impacts and effects of CSC policy on First Nations, Metis and Inuit offenders.

The momentum generated by this governance structure for Aboriginal corrections provided the stimulus for a rigorous priority setting and planning exercise that identified significant levels of resources within CSC for reinvestment to enhance the effectiveness of interventions and programming for Aboriginal offenders. Reinvestment will focus on increased Aboriginal correctional programs and expansion of Pathways units which provide a safe and culturally appropriate environment for Aboriginal offenders who choose to follow a traditional healing path toward safe reintegration in the community.

In addition, the Service has also strengthened accountability for Aboriginal corrections with all members of the Executive Committee. In 2009-2010, CSC implemented its Strategy for Aboriginal

Corrections Accountability Framework along with a Template for Results Reporting and Monitoring that will identify concrete action to be taken and specific accountabilities within CSC for addressing key issues in Aboriginal corrections over the next five years. Progress will be incremental and tracked through quarterly reports on results achieved by the regions and sector heads. The SDC will bring these reports to the Executive Committee for discussion and remedial action, as required. Detailed attention to monitoring and reporting on results will enable CSC to sustain progress in Aboriginal corrections and reinforce the fact that progress for Aboriginal corrections is the responsibility of the Executive Committee, all regions and sectors of CSC.

While CSC respects the OCI position on this recommendation, the Service continues to believe that the creation of an additional Deputy Commissioner position would add unnecessary bureaucracy and cost to the current governance structure. CSC has decided instead to invest these resources in more direct frontline operational programs and interventions designed to maximize the capacity of the field, regions and sectors to collectively address the various challenges of Aboriginal corrections.

## FEDERALLY SENTENCED WOMEN

### RECOMMENDATION 13

THE DEPUTY COMMISSIONER FOR WOMEN SHOULD HAVE FULL AND DIRECT LINE AUTHORITY—AND, THEREFORE, ACCOUNTABILITY—FOR ALL MATTERS CONCERNING FEDERALLY SENTENCED WOMEN.

CSC recognizes the need for a strong and effective governance structure to ensure that women offender issues receive the required corporate attention. Extensive discussion and review has occurred on this subject and it was determined that a functional authority for the Deputy Commissioner for Women (DCW) was the most effective governance structure. The Regional Deputy Commissioners (RDCs) have full and direct line authority over the women offender institutions and direct the activities of the Assistant Deputy Commissioners, Institutional Operations (ADCIOs) who are responsible for managing operational issues. The DCW works in cooperation with the RDCs and supports the wardens of the women offender institutions through collaboration with the ADCIOs.

CSC continues to believe that a robust functional role and strong leadership by the DCW, rather than a line authority model, is the most appropriate approach. The roles and responsibilities of the DCW have been clarified and communicated to NHQ, the regions and the women's institutions. Any change in the reporting relationship would result in additional

administrative costs to support such a governance model. Such resources are needed to provide frontline service delivery to women offenders.

### RECOMMENDATION 14

THE MANAGEMENT PROTOCOL FOR WOMEN OFFENDERS SHOULD BE IMMEDIATELY RESCINDED PENDING FURTHER REVIEW BY AN EXTERNAL EXPERT IN WOMEN'S CORRECTIONS.

While the Management Protocol is not a Commissioner's Directive, it has been a formalized approach to manage higher risk women and is included in the Secure Unit Operational Plan. Since its implementation in 2003, a total of seven women have been placed on the Protocol. Currently five (5) women are being managed on the Protocol, which represents about 1% of the total population of federally incarcerated women offenders. The decision to place a woman on the Management Protocol is not one that is taken lightly or without just cause.

CSC is currently reviewing its strategy for managing higher risk women with a view to moving away from the Management Protocol and developing an alternative comprehensive approach that is much more consistent with an integrated correctional plan. Consultation will occur with management, stakeholders, and experts in the area of women's corrections in the fall of 2009.

**RECOMMENDATION 15**

CLINICAL MANAGEMENT PLANS FOR HIGH-NEEDS AND HIGH-RISK WOMEN SHOULD BE IMMEDIATELY COMPLETED AND IMPLEMENTED, AND THE NECESSARY RESOURCES AND SERVICES, BOTH INTERNAL AND EXTERNAL, SHOULD BE MADE AVAILABLE TO THE INSTITUTIONS.

Fourteen external assessments have been completed and provided to institutional heads for their review and consideration in developing the best management strategies for the identified high-needs and high-risk women. In addition, contracts are now in place with external experts to conduct in-depth assessments of inmates when deemed necessary by the Chief Psychologist and Interdisciplinary mental health team members. The determination of the need for a Clinical Management Plan (CMP) rests with the Chief Psychologist at each institution and will be developed when deemed appropriate. A CMP may not be deemed necessary for those inmates who are progressing well and functioning in general population.

## GAPS IN DYNAMIC SECURITY

### RECOMMENDATION 16

I RECOMMEND THAT THE CORRECTIONAL SERVICE REFRESH AND REINFORCE THE PRINCIPLES AND PRACTICES OF DYNAMIC SECURITY IN THE FOLLOWING AREAS:

CSC continues to be committed to dynamic security as a key method of ensuring safety within our institutions and is an ongoing practice within our operations. Through dynamic security, CSC staff members maintain ongoing knowledge of offenders and their behaviours through daily interaction.

- a) **Strengthen its dynamic security training module for all new recruits so that the significance and benefits of this correctional approach is clearly understood;**

CSC has enhanced the learning module on dynamic security as part of the Correctional Training Program (CTP) 2008 version. CTP 2008 has been implemented in the Ontario and Pacific regions. This training will be implemented in all other regions in 2009-2010 fiscal year. The policy is currently under revision to further re-enforce the need for strong dynamic security practices as being taught in the CTP.

- b) **Develop and implement a dynamic security refresher training module for all staff to be delivered as soon as practical;**

CSC will develop a proposed training strategy as well as cost estimates related to the development and implementation of the proposed training. The training proposal will be submitted for approval and funding in March 2010.

- c) **Identify specific accountabilities for correctional managers to ensure every inmate is seen and engaged on a regular basis; and**

In April 2009, Correctional Managers were given letters of expectations which identify the expectation that they shall ensure all line correctional staff practice dynamic security.

CD 560 - Dynamic Security will be revised by fall 2009 to include specific accountabilities for correctional managers and frontline staff members to ensure every inmate in a living unit or work location is seen and engaged every day. As well, there will be an existing post within each living unit with an assigned Officer in Charge responsible for ensuring dynamic security occurs on a regular basis.

Staff members will be responsible to interact directly with offenders to enhance their knowledge-base of the offenders' activities and behaviours by increasing awareness of the factors that contribute to, or may compromise the safety and security of employees, offenders and the public. They will also need to report and record information and observations of the offenders' activities and behaviours that are critical to maintaining a safe environment as well as sharing it with security and case management staff and others, as deemed necessary in relation to the nature of the information.

**d) Ensure regular rounds and counts are verified and conducted according to policy.**

We strive to ensure that all of our activities are carried out as directed by law and policy. We are in the process of strengthening our national policy and training standards in relation to our inmate counts and security patrols as well as increasing our overall use of dynamic security.

In December 2008, a Security Bulletin was issued to remind all correctional officers of their responsibilities with regard to security patrols and

counts and the importance of their observations of offender activities in all areas of the institution. As well, all Correctional Managers were reminded of their responsibility to provide constructive feedback to correctional officers when necessary.

In April 2009, letters of expectation were issued to all Correctional Managers to ensure that staff members are supervised consistently and that issues are brought to management's attention in a timely fashion.

An additional stand-to inmate count was introduced on July 10, 2009 at all maximum, medium, minimum and multi-level institutions between the hours of 18:00 and 24:00. As well as an increase in security patrols at all maximum, medium and multi-level institutions (excluding women's institutions). CSC has confirmed that all institutional policies (standing orders and post orders) are in compliance with Commissioner's Directive 566-4 Inmate Counts and Security Patrols. Furthermore, regions are randomly analysing their inmate counts and security patrols on a quarterly basis and reporting their results to NHQ and taking corrective action when necessary.

**RECOMMENDATION 17**

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INTERNAL AUDIT OF MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS ACROSS THE COUNTRY TO ENSURE THE PRISON REGIME CONFORMS TO THE "LEAST RESTRICTIVE" PRINCIPLE AND DYNAMIC SECURITY PRACTICES. THIS REVIEW SHOULD INCORPORATE THE FOLLOWING AREAS: ACCESS TO YARD AND RECREATION, VISITS, PROGRAMS, DAILY OUTDOOR EXERCISE, ASSOCIATION AND MOVEMENT.

Given our transformation initiatives as well as current legislative amendments before Parliament, CSC will be examining all activities associated with the operations and routines of the maximum security institutions. Any changes will be considered after the deliberations on Bill C-43.

**RECOMMENDATION 18**

THE DISPLAY OF A FIREARM SHOULD CONTINUE TO BE CONSIDERED A REPORTABLE USE OF FORCE.

Displaying and charging a firearm no longer meets the definition of "use" of a firearm. However, to ensure that these incidents are reported CSC is in the process of updating the affected policies. For example, a paragraph will be added to the CD 567-4 Use of Chemical Agents and Inflammatory Sprays that will require staff to fill out an Observation Report if OC Spray is displayed. Also, a paragraph will be added to CD 567-5 Use of Firearms that will require staff to fill out an Observation Report if they display or charge a firearm.

CSC does not in any way anticipate that the display or charging of weapons will increase simply because it is no longer a reportable use of force. As before, if staff respond inappropriately to a situation, this will not be tolerated and will be handled as a performance issue.

## SEGREGATION BY ANY OTHER NAME

---

### RECOMMENDATION 19

THE SERVICE SHOULD IMPLEMENT PROCEDURAL SAFEGUARDS AND ENSURE LEGAL COMPLIANCE WITH OFFENDER RIGHTS, ENTITLEMENTS AND ACCESS TO PROGRAMS FOR ALL FORMS OF "SEGREGATION BY ANY OTHER NAME" CONSISTENT WITH ITS LEGAL AND POLICY REQUIREMENTS.

Over the past several years, population management has become crucial for maintaining the effective and efficient management of our offender population and to support our intervention efforts. This includes managing several separate institutional populations concurrently in an effort to maintaining institutional stability and ensuring that inmate safety and security is not jeopardized.

In addition enhanced and structured living units are part of a necessary continuum for many offenders who require additional structure and interventions to eventually reintegrate into general population. These units operate within our current policy and legislative framework.

When segregating an offender, the process for admitting and maintaining offenders in segregation already had procedural safeguards and does ensure legal compliance with offender rights, consistent with its legal and policy requirements.

## AUTRES FORMES D'ISOLEMENT

### RECOMMANDATION 19

LE SERVICE DEVRAIT METTRE EN PLACE DES GARANTIES PROCÉDURALES ET ASSURER LE RESPECT DES DROITS DES DÉLINQUANTS ET DES AVANTAGES QUE LEUR CONFÈRE LA LOI AINSI QUE L'ACCÈS AUX PROGRAMMES, POUR TOUTES LES CAS D'ISOLEMENT, QUELLE QUE SOIT LEUR FORME, CONFORMÈMENT AUX EXIGENCES IMPOSÉES PAR LA LOI ET LES POLITIQUES.

Depuis plusieurs années, la gestion de la population est essentielle pour continuer à assurer une gestion efficace et efficiente de nos délinquants et pour appuyer nos interventions. Il faut notamment gérer simultanément plusieurs populations carcérales séparées afin de maintenir la stabilité dans les établissements et de garantir que la sécurité des détenus ne soit pas compromise.

En outre, les unités à encadrement renforcé et en milieu de vie structurée font partie d'un continuum nécessaire pour bien des délinquants qui ont besoin de plus de structure et d'interventions supplémentaires avant un éventuel retour dans la population générale. Le fonctionnement de ces unités respecte nos politiques et notre cadre législatif actuels.

Le processus actuel pour placer et maintenir les délinquants en isolement comprend déjà des garanties procédurales, et il protège les droits des détenus, conformément aux exigences de la loi et des politiques.

détenus et patrouilles de sécurité. En outre, les détenus et les patrouilles de sécurité tous les trois mois, communiquent leurs résultats à l'administration centrale et prennent des mesures correctives au besoin.

RECOMMANDATION 17

LE SERVICE DEVAIT EFFECTUER UNE VÉRIFICATION INTERNE DES ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MAXIMALE PARTOUT AU PAYS AFIN DE S'ASSURER QUE LE RÉGIME CARCÉRAL EST CONFORME AU PRINCIPE DE L'ENVIRONNEMENT LE MOINS RESTRICTIF POSSIBLE ET AUX PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. L'EXAMEN DEVAIT PORTER SUR LES DOMAINES SUIVANTS : ACCÈS À LA COUR ET AUX ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES, VISITES, PROGRAMMES, EXERCICES QUOTIDIENS À L'EXTÉRIEUR, FRÉQUENTATIONS ET DÉPLACEMENTS.

Compte tenu de nos initiatives de transformation et des propositions de modifications législatives présentées au Parlement, le SCC examinera toutes les activités liées aux opérations et à l'horaire quotidien des établissements à sécurité maximale. Tout changement sera pris en considération après les débats sur le projet de loi C-43.

RECOMMANDATION 18

ON DEVAIT CONTINUER À CONSIDÉRER L'EXPOSITION D'UNE ARME À FEU COMME UN RECOURS À LA FORCE DEVAINT ÊTRE SIGNALÉ.

L'exposition et le chargement d'une arme à feu ne correspondent plus à la définition de l'« utilisation » d'une arme. Cependant, pour que ces incidents soient rapportés, le SCC met actuellement à jour les politiques connexes. Par exemple, on ajoutera un paragraphe à la Directive du commissaire no 567 4, Utilisation d'agents chimiques et d'aérosols inflammatoires, qui obligera les membres du personnel à remplir un Rapport d'observation si l'on expose un aerosol capsique, et on ajoutera un paragraphe à la Directive du commissaire no 567-5, Utilisation des armes à feu, qui exigera que les membres du personnel remplissent un Rapport d'observation s'ils exposent ou chargent une arme à feu.

Le Service ne prévoit aucunement que l'exposition ou le chargement d'armes s'accroîtra simplement parce que cela n'est plus considéré comme un recours à la force devant être signalé. Comme par le passé, si les membres du personnel ne réagissent pas adéquatement à une situation, ce ne sera pas toléré et on traitera la situation comme un problème de rendement.

unité résidentielle, un agent responsable sera chargé de voir à ce que les principes de la sécurité active soient appliqués régulièrement.

Les membres du personnel auront la responsabilité d'interagir directement avec les délinquants pour mieux connaître leurs activités et leurs comportements en accordant une attention accrue aux facteurs qui contribuent à la sécurité des employés, des délinquants et du public, ou qui peuvent la compromettre. Ils devront aussi transmettre et consigner les renseignements et les observations sur les activités et les comportements des délinquants qui sont essentiels au maintien d'un environnement sécuritaire. Ces renseignements devront être communiqués aux responsables de la sécurité et de la gestion des cas ainsi qu'à d'autres employés, lorsque ce sera jugé nécessaire selon la nature de l'information.

d) S'assurer que des rondes et des dénombrements sont menés régulièrement et que les résultats sont vérifiés conformément aux politiques en vigueur. Nous nous efforçons de mener toutes nos activités dans le respect des lois et des politiques. Nous renforçons actuellement notre politique nationale et nos normes de formation en ce qui concerne les dénombrements des détenus et les patrouilles de sécurité et, dans l'ensemble, nous avons davantage recours aux pratiques de sécurité active.

Un bulletin de sécurité a été envoyé en décembre 2008 afin de rappeler à tous les agents de correction leurs responsabilités en ce qui a trait aux patrouilles de sécurité et aux dénombrements des détenus, ainsi que l'importance de leurs observations concernant les activités des délinquants partout dans l'établissement. De plus, on a rappelé à tous les gestionnaires correctionnels qu'ils avaient la responsabilité de fournir des rétroactions constructives aux agents de correction lorsque c'était nécessaire.

En avril 2009, des lettres concernant les attentes ont été distribuées à tous les gestionnaires correctionnels pour garantir que la supervision de tous les membres du personnel est uniforme et que les sujets de préoccupation sont rapidement portés à l'attention de la direction.

Le 10 juillet 2009, on a ajouté un dénombrement débout dans tous les établissements à sécurité maximale, moyenne, minimale et à niveaux de sécurité multiples entre 18 h et minuit. On a aussi augmenté le nombre de patrouilles de sécurité dans tous les établissements à sécurité maximale, moyenne et à niveaux de sécurité multiples (sauf dans les établissements pour femmes). Le SCC a confirmé que toutes les politiques des établissements (les ordres permanents et les ordres de poste) sont conformes à la Directive du commissaire no 566 4. Dénombrement des

## LACUNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ACTIVE

### RECOMMANDATION 16

LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA DEVAIT

RENOUVELER ET RENFORCER LES PRINCIPES ET LES

PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. À CETTE FIN, IL

DEVAIT NOTAMMENT :

Le SCC est toujours convaincu que la sécurité

active est une méthode à privilégier pour assurer la

sécurité au sein de nos établissements, et nous

appliquons constamment ses principes dans le

cadre de nos activités. La sécurité active permet

aux membres du personnel du SCC de connaître

les délinquants et leurs comportements grâce à des

interactions quotidiennes avec eux.

a) Renforcer le module de formation qui porte sur

la sécurité active à l'intention des nouvelles re-

crués de manière à ce que ces dernières compren-

nent bien l'importance et les avantages de cette

approche correctionnelle;

Dans la version de 2008 du Programme de

formation correctionnelle (PFC), le SCC a

amélioré le module sur la sécurité active. Le PFC

de 2008 a été mis en œuvre dans les régions de

l'Ontario et du Pacifique. On donnera la

formation dans les autres régions au cours de

l'exercice 2009-2010. On révisera actuellement la

politique pour insister davantage sur la nécessité

d'avoir recours aux méthodes rigoureuses de

sécurité active enseignées dans le cadre du PFC.

b) **Elaborer et offrir dès que possible à tous les employés un module de perfectionnement sur la sécurité active;**

Le SCC rédigera une proposition de stratégie de formation et préparera une estimation des coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la formation proposée. La proposition de formation sera présentée pour approbation et financement en mars 2010.

c) **Déterminer les responsabilités particulières des gestionnaires correctionnels afin d'assurer les interactions régulières avec chaque détenu;**

En avril 2009, on a transmis aux gestionnaires correctionnels une lettre concernant les attentes, qui précisait qu'ils devaient veiller à ce que tous les membres du personnel de première ligne appliquent les principes de la sécurité active.

La Directive du commissaire no 560, Sécurité active, sera révisée d'ici à l'automne 2009 en vue d'y inclure les responsabilités particulières des gestionnaires correctionnels et du personnel de première ligne pour veiller à ce qu'il y ait régulièrement un contact et une interaction avec tous les détenus dans les unités résidentielles et dans les lieux de travail. De plus, dans chaque

des consultations auprès de la direction, des intervenants et des spécialistes du domaine des services correctionnels pour femmes.

## RECOMMANDATION 15

DES PLANS DE GESTION CLINIQUE POUR LES DÉLINQUANTES PRÉSENTANT UN RISQUE ÉLEVÉ ET AVANT DE GRANDS BESOINS DEVAIENT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ÉTABLIS ET MIS EN ŒUVRE, ET LES RESSOURCES ET SERVICES NÉCESSAIRES, À LA FOIS INTERNES ET EXTERNES, DEVAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES ÉTABLISSEMENTS.

Quatorze évaluations externes ont été effectuées et fournies aux directeurs d'établissement, qui ont pu les examiner et en tenir compte afin d'élaborer les meilleures stratégies de gestion pour les délinquantes qui présentent des risques et des besoins élevés. De plus, des contrats ont été signés avec des spécialistes de l'extérieur, qui procéderont à des évaluations approfondies des délinquantes lorsque le psychologue en chef et les membres de l'équipe interdisciplinaire en santé mentale le jugeront nécessaire. C'est le psychologue en chef de chaque établissement qui doit déterminer s'il faut établir un Plan de gestion clinique. Ce Plan sera élaboré lorsque ce sera indiqué. Il est possible qu'on ne le considère pas nécessaire pour les détenues qui progressent et qui fonctionnent bien au sein de la population carcérale générale.

## FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

### RECOMMANDATION 13

LA SOUS-COMMISSAIRE POUR LES FEMMES DEVRAIT AVOIR L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE PLEINE ET DIRECTE — ET, PAR CONSÉQUENT, LA RESPONSABILITÉ — POUR TOUT CE QUI CONCERNE LES FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL.

Le SCC reconnaît la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance solide et efficace grâce à laquelle la direction accordera aux questions relatives aux délinquantes l'attention qu'elles méritent. À la suite de vastes discussions et examens, il a été déterminé qu'une autorité fonctionnelle pour la Sous-commissaire pour les femmes (SCF) constituait la structure de gouvernance la plus efficace. Les sous-commissaires régionaux (SCR) ont l'autorité hiérarchique pleine et directe pour ce qui concerne les établissements pour femmes et dirigent les activités des sous-commissaires adjoints, Opérations en établissement (SCAOE), qui sont responsables de la gestion des questions opérationnelles. La SCF coopère avec les SCR et appuie les directeurs des établissements pour femmes par l'entremise des SCAOE.

Le SCC continue d'estimer qu'un rôle fonctionnel solide et un leadership fort assumés par la SCF, plutôt qu'un modèle d'autorité hiérarchique, est l'approche la plus appropriée. Les rôles et les responsabilités de la SCF ont été précisés et communiqués à l'AC, aux régions et aux établissements pour femmes. Toute modification des rapports hiérarchiques entraînerait

### RECOMMANDATION 14

LE PROTOCOLE DE GESTION DES DÉLINQUANTES DEVRAIT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ANNULÉ EN ATTENDANT UN AUTRE EXAMEN PAR UN SPÉCIALISTE EXTERNE DES SERVICES CORRECTIONNELS.

### POUR FEMMES.

des frais administratifs supplémentaires pour appuyer un tel modèle de gouvernance. Or, nous avons besoin de ces ressources pour fournir des services de première ligne aux délinquantes.

Même si le Protocole de gestion n'est pas une directive du commissaire, il s'agissait néanmoins d'une approche officielle de gestion des délinquantes à risque élevé, qui fait partie du Plan opérationnel des unités de garde en milieu fermé. Depuis sa mise en œuvre, en 2003, sept (7) délinquantes ont été placées sous le régime de ce Protocole. Actuellement, il est appliqué pour la gestion de cinq (5) délinquantes, ce qui représente environ 1 % de la population totale de délinquantes sous responsabilité fédérale. La décision d'appliquer le Protocole de gestion pour une délinquante n'est jamais prise à la légère et est toujours justifiée.

Le SCC est en train de réexaminer sa stratégie de gestion des délinquantes à risque élevé dans le but de délaisser le Protocole de gestion et d'élaborer une autre approche globale qui concorde davantage avec un plan correctionnel intégré. On tiendra, à l'automne 2009,

Bien que le SCC respecte le point de vue exposé par le BEC dans cette recommandation, il considère toujours que la création d'un nouveau poste de sous commissaire alourdirait inutilement la bureaucratie et engendrerait des coûts supplémentaires. Le SCC a plutôt pris la décision d'investir ces ressources dans des interventions et des programmes opérationnels de première ligne plus directs conçus pour maximiser la capacité des unités opérationnelles, des régions et des secteurs afin de relever collectivement les nombreux défis que comportent les services correctionnels pour Autochtones.

délinquants qui décident de suivre un cheminement traditionnel de guérison pour leur réinsertion sociale en toute sécurité dans la collectivité.

En outre, le SCC a renforcé les responsabilités relatives aux services correctionnels pour Autochtones pour tous les membres du Comité de direction. En 2009-2010, le SCC a mis en œuvre sa Stratégie relative au cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones ainsi qu'un Modèle de surveillance et de présentation de rapports sur les résultats qui permettra de définir, pour les cinq prochaines années, des mesures concrètes et des responsabilités précises au sein du SCC relativement aux principaux enjeux liés aux services correctionnels pour Autochtones. Les progrès seront graduels et des rapports trimestriels sur les résultats obtenus par les responsables des régions et des secteurs permettront de les suivre. Le SCP transmettra ces rapports aux membres du Comité de direction, qui en discuteront et prendront les mesures qui s'imposent. L'attention particulière portée à la surveillance et à la présentation de rapports permettra au SCC de continuer de progresser dans le domaine des services correctionnels pour Autochtones et confirmera le fait que l'amélioration des services correctionnels qui leur sont destinés est la responsabilité du Comité de direction, de toutes les régions et de chacun des secteurs du SCC.

## DELINQUANTS AUTOCHTONES

### RECOMMANDATION 17

LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DEVRAIT ORDONNER IMMÉDIATEMENT AU SCC DE NOMMER UN SOUS-COMMISSAIRE RESPONSABLE DES SERVICES CORRECTIONNELS POUR AUTOCHTONES.

Dans la structure de gouvernance actuelle du SCC, le Sous-commissaire principal (SCP) est le conseiller principal du commissaire pour les questions relatives aux services correctionnels. Il a la responsabilité directe de faire progresser les services correctionnels pour Autochtones au SCC et de fournir un leadership en ce qui concerne l'intégration des initiatives destinées aux Autochtones à l'ensemble du programme correctionnel.

Le SCP est appuyé dans ses fonctions par la Direction des initiatives pour les Autochtones (DIA). Grâce à l'affectation de ressources supplémentaires, la DIA a récemment été dotée d'une structure de gouvernance plus efficace, ce qui a accru sa capacité d'appuyer et d'intéresser les responsables des opérations en ce qui a trait aux questions stratégiques et à celles qui concernent les Autochtones. À cet égard, les besoins des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits occupent une place de premier plan dans les priorités, la planification, l'affectation des ressources, les opérations et le processus décisionnel du SCC.

Le SCC a aussi établi un cadre stable qui permettra d'entretenir un dialogue constructif avec les Autochtones et leurs collectivités et d'obtenir leur

appui grâce à la création d'un certain nombre de comités d'Autochtones, qui se réunissent régulièrement avec des responsables du SCC, à l'échelle nationale et régionale. Par exemple, le commissaire a créé un Comité consultatif national sur les questions autochtones, qui est très actif et qui lui fournit directement des suggestions sur tous les aspects des services correctionnels pour Autochtones. Des comités consultatifs régionaux autochtones ont aussi été créés pour fournir le même genre de suggestions et de conseils aux cinq sous-commissaires régionaux du SCC. Le commissaire et le sous-commissaire principal sont également appuyés par le Groupe de travail national sur les Aînés. Les questions et les recommandations formulées par ces comités consultatifs sont soumises au Comité de direction du SCC, qui peut alors discuter de l'incidence des politiques du SCC concernant les délinquants issus des Premières nations et les délinquants métis et inuits.

L'élan suscité par l'adoption d'une nouvelle structure de gouvernance pour les services correctionnels pour Autochtones a donné lieu à l'établissement rigoureux des priorités et à un travail de planification qui ont permis de constater que le SCC pouvait réinvestir une part importante de ses ressources pour accroître l'efficacité des interventions et des programmes pour Autochtones. Les réinvestissements auront pour objectif d'accroître le nombre de programmes correctionnels pour Autochtones et d'unités des Sentiers autochtones qui fournissent un environnement sûr et adapté à leur culture aux

Pour ce qui est de la justification, des critères et du

temps d'attente moyen en ce qui a trait aux évaluations

psychologiques en général, en réponse à l'Examen

stratégique du SCC, nous éliminerons l'exigence selon

laquelle les délinquants qui présentent un risque faible

doivent subir des évaluations psychologiques

supplémentaires à l'admission, ce qui permettra de

consacrer plus de temps et de ressources aux

délinquants qui présentent un risque élevé. De plus, le

SCC a entrepris une collaboration avec les principaux

intervenants dans le but d'adopter une approche plus

rentable en concentrant les ressources consacrées aux

évaluations psychologiques et spécialisées sur les

délinquants qui présentent les risques les plus élevés.

Cela comprend la nécessité de procéder à de telles

évaluations pour les délinquants qui présentent des

risques moins élevés avant la prise de décisions

concernant la mise en liberté sous condition de même

que la durée de validité de ces évaluations.

Selon les politiques, l'évaluation psychologique

n'est pas obligatoire avant d'envisager la réévaluation

de la cote de sécurité d'un délinquant classé au niveau

de sécurité maximale qui purge une peine

d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée

indéterminée. C'est le cas pour le placement initial,

conformément au paragraphe 33 de la Directive du

commissaire no 705-7, Cote de sécurité et placement

pénitencier, qui précise que :

Les délinquants qui purgent une peine

d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au

premier ou au deuxième degré ou ont été reconnus

coupables d'une infraction de terrorisme passible d'une

peine d'emprisonnement à perpétuité feront l'objet

d'une évaluation psychologique du risque dans le cadre

de leur évaluation initiale lorsqu'on envisage de les

placer dans un établissement à sécurité moyenne. Cette

évaluation sera axée sur le risque et l'adaptation au

milieu carcéral, y compris le risque pour la sécurité du

public, du personnel ou du délinquant, et traitera des

comportements que doit adopter le délinquant pour

faciliter sa stabilisation et son adaptation. Lorsque le

délinquant est placé dans un établissement à sécurité

maximale, l'évaluation psychologique du risque se fera

dès que possible après le placement.

- d) Accroître les programmes offerts aux délinquants ayant des besoins spéciaux, y compris les délinquants âgés, les délinquants ayant des retards ou des difficultés d'apprentissage et les délinquants souffrant de troubles de santé mentale, et améliorer les résultats pour ces groupes;

Puisqu'il a obtenu des fonds, le SCC a fait des recherches exhaustives et a élaboré récemment un outil interactif de formation sur le Web, qu'on appelle le Portail sur la réceptivité, conçu pour aider les membres du personnel à déterminer quels délinquants ont des besoins spéciaux, à répondre aux besoins des délinquants de différents groupes d'âge, de ceux qui ont des retards ou des difficultés d'apprentissage ou qui souffrent de troubles de santé mentale et à adapter les programmes en conséquence. Le Portail sur la réceptivité, qui est actuellement mis à l'essai, est conçu pour accroître la capacité du personnel à réagir aux difficultés découlant de l'évolution du profil des délinquants. Il permet aux membres du personnel de modifier leur approche ou leurs techniques pour faire participer le délinquant à un programme correctionnel et pour accroître ses chances de succès. En outre, le SCC a reçu des fonds pour les programmes en santé mentale, qui l'aideront à augmenter le nombre d'interventions pour une part croissante de notre population de délinquants. L'organisme a également reçu des

#### RECOMMANDATION 11

- e) Améliorer la communication avec les détenus pour les aider à mieux comprendre le processus d'examen du cas en vue de la libération conditionnelle.
- Le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont formé un groupe de travail conjoint sur les renonciations et les reports et collabore à l'élaboration de diverses stratégies pour aider les détenus à mieux comprendre le processus d'examen du cas en vue de la libération conditionnelle (le recours, par exemple, à des dépliants, à des vidéos, etc.). Ces documents devraient être prêts à l'automne 2009.

LES CRITÈRES ET LE TEMPS D'ATTENTE MOYEN EN CE QUI A TRAIT AUX ÉVALUATIONS PSYCHOLOGIQUES NÉCESSAIRES POUR LES CAS DE RÉÉVALUATION DE LA COTE DE SÉCURITÉ DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT À PÉRENNITÉ OU D'UNE DURÉE INDÉTERMINÉE

**c) Améliorer l'accès aux programmes et les possibilités de suivre des programmes dans les établissements à sécurité maximale;**

Dans les établissements à sécurité maximale, le rôle des programmes est de favoriser l'adaptation du délinquant au milieu carcéral et de le préparer pour un éventuel transfert dans un établissement à niveau de sécurité inférieur. Le SCC entend renouveler le cadre de prestation des programmes correctionnels dans les établissements à sécurité maximale. Un des principaux objectifs de cette approche est d'élaborer et de mettre à l'essai un Modèle de programme correctionnel intégré (MPCI) conçu pour réduire la nécessité de participer à de multiples programmes correctionnels dans les unités opérationnelles à sécurité maximale, où les programmes dispensés sont restreints. Le MPCI comprend des composantes de motivation destinées à amener les délinquants qui refusent systématiquement de participer aux programmes ou qui ont tendance à les abandonner à reconsidérer leur mode de vie criminel. Il prévoit aussi la prestation d'un soutien continu pour les délinquants qui présentent un risque très élevé. On croit qu'en adoptant ce nouveau cadre, les délinquants seront plus motivés à suivre leur plan correctionnel et auront plus de chances d'être transférés dans un établissement à niveau de sécurité inférieur où ils pourront se concentrer sur les progrès à accomplir relativement à leur plan correctionnel et sur leurs efforts de réinsertion sociale.

**b) Recourir davantage aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur pour améliorer les chances que le délinquant soit bien préparé en vue de sa mise en liberté et que l'on recommande sa libération conditionnelle;**

Au cours du présent exercice, le SCC évaluera l'incidence possible des modifications législatives proposées qui renforcent le processus de planification correctionnel et permettent de recourir à la surveillance électronique dans le cas des permissions de sortir et des placements à l'extérieur. Les modifications proposées pourraient accroître, pour les délinquants admissibles, les chances d'obtenir des permissions de sortir et des placements à l'extérieur sans compromettre la sécurité publique.

Le SCC souhaite continuer de collaborer avec le BCC pour veiller à ce que le MPCI réponde aux préoccupations concernant l'accès aux programmes correctionnels et leur contenu.

# PROGRAMMES CORRECTIONNELS ET PRÉPARATION DE CAS

## RECOMMANDATION 10

EN CE QUI CONCERNE LES PROGRAMMES

CORRECTIONNELS, JE RECOMMANDE QUE LE SERVICE

CORRECTIONNEL RÉALISE AU COURS DE LA PROCHAINE

ANNÉE DES PROGRÈS IMPORTANTS À L'ÉGARD DES

ÉLÉMENTS SUIVANTS, EN RESPECTANT LE PRINCIPE

DES MESURES LE MOINS RESTRICTIVES POSSIBLE ET

DES SERVICES CORRECTIONNELS EFFICACES :

a) Réduire les listes d'attente pour les programmes;

Le SCC entend opérer d'importantes

transformations dans ses programmes

correctionnels de façon à assurer la prestation

de programmes les plus efficaces possible aux

délinquants, au moment opportun au cours de

leur peine, de façon à ce qu'à leur retour au sein

de la collectivité, ils soient des citoyens

respectueux des lois.

À court terme :

— on a rédigé et achevé au Bureau de l'enquêteur

correctionnel (BEC) une nouvelle politique sur

les programmes correctionnels (Directive du

commissaire no 726);

— les délinquants auront de plus strictes obligations

en ce qui concerne leur participation aux

programmes inscrits dans leur plan correctionnel;

— les délinquants seront tenus d'entreprendre les

programmes correctionnels plus tôt durant leur

peine (des l'admission pour les délinquants

condamnés à une peine de quatre (4) ans ou

moins) et de poursuivre ceux qu'ils ont entrepris

s'ils sont transférés dans un autre établissement,

ce qui permettra de réduire le nombre de retards

et d'abandons;

— selon les nouvelles Lignes directrices nationales

relatives à l'aiguillage vers les programmes

correctionnels, la priorité sera accordée aux

délinquants condamnés à des peines de courte

durée et la période d'évaluation exigée aux fins de

l'aiguillage vers les programmes sera écourtée;

— le SCC a élaboré une stratégie de

réinvestissement qui augmentera la capacité de

donner des programmes correctionnels, ce qui

réduira le nombre de délinquants prioritaires

inscrits sur des listes d'attente et permettra

d'atteindre un meilleur équilibre pour ce qui est

des programmes offerts dans la collectivité.

À plus long terme, dans le cadre du programme

de transformation :

— le SCC mettra à l'essai, en janvier 2010, un

nouveau Modèle de programme correctionnel

intégré (MPCI) dans certains établissements pour

hommes et dans certaines unités opérationnelles

dans les collectivités;

— le MPCI sera fondé sur les aspects les plus

efficaces des programmes correctionnels existants

et optimisera la contribution du SCC à la sécurité

## EXAMEN DES SERVICES DE SANTÉ

### RECOMMANDATION 9

Le cadre national des services de santé essentiels devrait être soumis à un examen par les pairs mène par un groupe externe

indépendant de spécialistes autorisés à rendre compte publiquement chaque année pendant trois ans de la mise en œuvre du cadre par le service

Pour de nombreux services de santé, définir l'accessibilité est une pratique courante destinée à assurer l'uniformité d'accès, une meilleure compréhension des soins et la sécurité des patients.

Le cadre actuel des services de santé du SCC a été élaboré à la suite de nombreuses consultations, notamment auprès d'organismes internationaux, fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Le SCC demandera à son organisme externe, le Comité consultatif des soins de santé, de lui fournir des conseils au sujet du Cadre. Le mandat de ce dernier consiste à contribuer au bon fonctionnement des services de santé du SCC en examinant l'organisation et l'administration des services de santé au SCC, de même que les politiques connexes, et en recommandant les changements qui s'imposent. Il sera question du Cadre lors de sa prochaine réunion avec le SCC, prévue pour septembre 2009.

L'information disponible sur les besoins des patients. L'information disponible sur les besoins des patients. L'information disponible sur les besoins des patients. L'information disponible sur les besoins des patients. L'information disponible sur les besoins des patients.

RECOMMANDATION 7

IL FAUDRAIT ÉTABLIR DE MANIÈRE URGENTE UN RÉPERTOIRE DES PRATIQUES EXEMPLAIRES EN MATIÈRE DE TRAITEMENT ET DE PRÉVENTION DES CAS D'AUTOMUTILATION ET LE DISTRIBUER DANS TOUT LE SERVICE.

Un document mettant en évidence les pratiques exemplaires à prendre en considération lorsqu'il faut intervenir auprès d'un délinquant qui s'automutile est actuellement à l'étape de la consultation finale. Il sera largement distribué au personnel de première ligne et transmis aux membres du Groupe de travail fédéral provincial territorial sur la santé mentale (un sous comité du Comité des responsables des services correctionnels) en août 2009.

RECOMMANDATION 8

LE SCC DEVIENDRAIT ÉTABLIR IMMÉDIATEMENT DANS CHAQUE RÉGION, SELON LES BESOINS, DES UNITÉS SPÉCIALISÉES DANS LA GESTION DES DÉLINQUANTS QUI S'AUTOMUTILENT DE MANIÈRE CHRONIQUE.

Comme l'indique la réponse à la

Recommandation n° 2, on collabore actuellement avec chaque région pour déterminer où pourraient être créées les unités de soins intermédiaires en santé mentale, leur nombre, les besoins en personnel ainsi que les exigences relatives aux infrastructures. Les délinquants qui présentent un risque élevé d'automutilation font partie de la population cible.

## RÉPONSE AUX INCIDENTS D'AUTOMUTILATION

### RECOMMANDATION 5

LE SCC DEVRAIT ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR GÉRER LES COMPORTEMENTS CHRONIQUES ET LES INCIDENTS D'AUTOMUTILATION ET LA COMMUNIQUER À MON BUREAU. LE PROTOCOLE DEVRAIT ÉTABLIR CLAIREMENT LES OBLIGATIONS ET LES RESPONSABILITÉS DES BUREAUX NATIONAUX ET RÉGIONAUX ET DES ÉTABLISSEMENTS POUR ASSURER UNE GESTION ET UNE SURVEILLANCE CONSTANTE DE CES CAS. IL DEVRAIT PRÉVOIR AUSSI LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE FORMATION POUR AIDER LES EMPLOYÉS À RECONNAÎTRE RAPIDEMENT LES COMPORTEMENTS D'AUTOMUTILATION.

Le SCC a récemment entrepris un examen des incidents d'automutilation. Les résultats confirment que le nombre d'incidents de ce genre a augmenté de 73 % sur la période de 30 mois qui s'est écoulée entre avril 2006 et septembre 2008. Néanmoins, même si le pourcentage de délinquants qui peuvent être considérés comme des cas chroniques est restreint, le SCC reconnaît ce problème et a mis en œuvre un certain nombre d'initiatives pour faire face à la situation. Au cours la période visée, neuf (9) délinquantes et 27 délinquants ont commis 6 actes ou plus d'automutilation.

Un groupe de travail national a défini un processus pour la gestion des délinquants qui s'automutilent. On a également examiné les pratiques exemplaires pour la gestion des cas d'automutilation, et une recherche sur les caractéristiques communes aux personnes qui

pratiquent l'automutilation est en cours et progresse bien. Ces éléments feront partie d'une stratégie complète qui portera sur des aspects comme les politiques, les processus améliorés pour la gestion et la surveillance des incidents qui comportent de l'automutilation, la formation du personnel, de même que les rôles et les responsabilités des employés et des gestionnaires. La stratégie paraîtra en octobre 2009.

### RECOMMANDATION 6

IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE DES PLANS DE GESTION CLINIQUE — COMPORTANT DES MESURES DE PRÉVENTION, D'INTERVENTION ET DE TRAITEMENT — POUR GÉRER LES DELINQUANTS QUI S'AUTOMUTILIENT DE MANIÈRE CHRONIQUE.

Comme l'indique la réponse à la Recommandation n° 3, un processus pour la gestion clinique des délinquants qui s'automutilent paraîtra en août 2009 et sera mis en œuvre immédiatement afin de renforcer le processus de gestion opérationnelle actuel. Il sera inscrit dans les politiques après une consultation sur la Directive du commissaire no 843. Cet exercice permettra de définir les critères, qui nécessiteraient un examen en bonne et due forme, structuré et documenté par une équipe multidisciplinaire dirigée par un clinicien. On déterminera si un Plan de gestion clinique (PGC) est nécessaire au cours de cet examen. Nous prévoyons que l'on recommandera l'établissement d'un PGC pour tous les détenus qui s'automutilent de manière chronique.

comblés par d'autres composantes de la stratégie, comme les soins primaires et les centres de traitement. On s'efforce actuellement de déterminer où pourraient être créées de telles unités, leur nombre, les besoins en personnel ainsi que les exigences relatives aux infrastructures, au cas où des fonds pourraient être accordés. La population cible a maintenant été définie; il s'agit de délinquants qui ont des problèmes psychiatriques chroniques, des troubles de la personnalité, qui présentent des risques élevés d'automutilation ou un fonctionnement intellectuel lent. Les délinquants souffrant de troubles psychiatriques aigus qui sont en attente de leur transfèrement dans un centre de traitement pourraient eux aussi être reçus dans cette unité. Les services offerts d'une unité à l'autre pourraient cependant varier selon les besoins de la population de délinquants de la région. Les propositions élaborées en vue d'obtenir des fonds seront soumises d'ici avril 2010. Pendant que cette planification à long terme est en cours, on élaborera des propositions sur la faisabilité d'un projet pilote, qui seront soumises pour examen à l'automne 2009.

IL FAUDRAIT ÉTABLIR ET METTRE EN APPLICATION LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE DES PLANS DE GESTION CLINIQUE POUR TRAITER LES DÉLINQUANTS SOUFFRANT DE TROUBLES DE SANTÉ MENTALE, ET IL FAUDRAIT QUE CES PLANS SOIENT GÉRÉS PAR DES ÉQUIPES MULTIDISCIPLINAIRES, COMPOSÉES DE MEMBRES DU PERSONNEL DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE, DE SÉCURITÉ ET DE GESTION DES CAS TRAVAILLANT EN COLLABORATION.

### RECOMMANDATION 3

Le SCC convient que l'isolement préventif est une source de préoccupation dans le contexte correctionnel. Il entreprendra donc un examen des cas d'isolement à long terme pour lequel il aura recours à une méthode d'échantillonnage représentatif et à un processus d'examen externe d'ici août 2010.

### RECOMMANDATION 4

L'approche de l'équipe interdisciplinaire (EI) est depuis longtemps prescrite par les politiques du SCC pour suivre de près les délinquants dont les risques d'automutilation et de suicide sont jugés élevés. Un processus pour la gestion clinique des délinquants qui s'automutilent paraîtra en août 2009 et sera mis en oeuvre immédiatement afin de renforcer le processus de gestion opérationnelle actuel. Ce processus intégré, qui comprend des lignes directrices pour l'élaboration des plans de gestion clinique (PGC), sera intégré à la Directive du commissaire no 843, Prévention, gestion et intervention en matière de suicide et d'automutilation. L'approche de l'EI sera améliorée par l'adoption de ce processus, qui fournira plus de clarté et de rigueur et facilitera la communication sur les meilleurs moyens de gérer ces cas difficiles.

LE SERVICE DEVRAIT MENER SANS TARDER UN EXAMEN INDÉPENDANT DES CAS D'ISOLEMENT À LONG TERME ET FAIRE VALIDER ET ÉVALUER LE PROCESSUS D'EXAMEN DE CES CAS PAR UN ORGANISME EXTERN

## SANTÉ MENTALE

### RECOMMANDATION 1

LE SERVICE DEVRAIT REDOUBLER ET FORTIFIER  
D'AVANTAGE DE PROFESSIONNELS DES SOINS DE SANTÉ  
MENTALE, EN POURVOYANT EN PREMIER AUX POSTES  
VACANTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS OÙ LES SERVICES  
SONT INSUFFISANTS, ET DEVRAIT PRÉVOIR DES  
BUDGETS PERMANENTS POUR LE RECRUTEMENT  
ET LA FORMATION DE CES PROFESSIONNELS.

Le SCC a élaboré sa stratégie complète de recrutement et de maintien en poste et la met actuellement en œuvre. Cette stratégie prépare l'organisme à renforcer sa capacité de recruter et de maintenir en poste des professionnels de la santé, notamment des membres du personnel infirmier et des travailleurs sociaux qui peuvent travailler en santé mentale ainsi que des psychologues. On vérifie régulièrement le nombre de postes vacants pour ces professionnels, ce qui aide le SCC à les pourvoir dans les établissements où les services sont insuffisants (par exemple, les pourcentages de postes à pourvoir pour les psychologues et les membres du personnel infirmier sont plus élevés dans la région des Prairies et dans celle du Pacifique). Le SCC consacre un budget et des ressources au recrutement de ces professionnels à l'administration centrale et dans les régions, et on accorde la priorité aux professionnels de la santé. Des ressources sont également affectées à la formation des professionnels des soins de santé, dont une initiative nationale de formation du personnel infirmier et cinq jours de formation par année pour les psychologues. Plus particulièrement, les initiatives prévues pour 2009-2010 comprennent un recrutement ciblé et des

partenariats avec les universités et les collèges, de même que la mise en valeur des possibilités d'emploi au SCC par des offres d'emploi, la participation à des salons de l'emploi et des stages. L'analyse des résultats du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux et d'un sondage interne sur les valeurs et l'éthique servira à orienter nos efforts actuels pour améliorer la conservation du personnel.

En réponse à l'Examen stratégique, le SCC travaillera en collaboration avec les principaux intervenants pour concentrer les ressources destinées à l'évaluation psychologique sur les délinquants qui ont les besoins les plus élevés. On prévoit qu'une réorientation des évaluations psychologiques du risque dans un processus amélioré de gestion des cas permettra au SCC de canaliser ses ressources en psychologie vers la prestation d'interventions en santé mentale.

### RECOMMANDATION 2

CONFORMÉMENT À LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE APPRouvÉE PAR LE SCC, LE SERVICE DEVRAIT IMMÉDIATEMENT METTRE EN PLACE DES UNITÉS DE SOINS INTERMÉDIAIRES EN SANTÉ MENTALE DANS CHAQUE RÉGION.

Les unités de soins intermédiaires en santé mentale sont un élément essentiel de la stratégie intégrée du SCC en matière de santé mentale, approuvée en 2004. Le financement reçu pour la stratégie ne concernait pas ces unités. Le SCC s'efforce maintenant de mieux définir la taille et la composition de la population de délinquants dont les besoins ne pourraient pas être

# EXAMEN DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

CONCLUSION

Le Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel permet au SCC de se pencher sur les résultats obtenus au cours du dernier exercice. Dans le cadre du projet de transformation, l'organisme continuera d'améliorer ses méthodes afin de répondre aux impératifs d'un milieu de plus en plus complexe et pour mieux s'acquitter de son mandat en matière de sécurité publique.

Le SCC a renouvelé ses activités et ses produits de recrutement et prévoit embaucher, en 2009-2010, quelque 800 nouveaux employés grâce à des processus externes. Le SCC prend des mesures pour que la planification des ressources humaines soit complètement intégrée à la planification des activités et à la planification financière afin d'en maximiser l'efficacité. Le SCC renouvelle également ses processus relatifs aux ressources humaines afin de soutenir les activités en améliorant le service à la clientèle, en adoptant des normes de service dans des domaines clés des ressources humaines et en cherchant des façons de tirer profit des nouvelles technologies. Un examen de la fonction et de la gouvernance d'Apprentissage et perfectionnement permettra au SCC d'investir dans la formation de ses employés en augmentant les possibilités d'apprentissage et de perfectionnement, de mentorat et de gestion des talents. De plus, le SCC envisage d'établir de nouveaux partenariats avec d'autres organismes responsables de la sécurité publique, des agents négociateurs, des collèges et des universités.

## MESURES LÉGISLATIVES

Le 16 juin 2009, des dispositions législatives ont été présentées pour modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMTC), lesquelles permettraient de renforcer d'avantage le système correctionnel fédéral. Ces dispositions comportent des modifications importantes dans quatre (4) principaux domaines : améliorer la communication de renseignements aux victimes, accroître les responsabilités et les obligations des délinquants, renforcer la gestion des délinquants et favoriser leur réinsertion sociale et actualiser les mesures disciplinaires imposées aux délinquants en réponse à des comportements négatifs.

## ÉTABLISSEMENT DE LIENS

La nécessité d'établir des relations fructueuses au sein de l'organisme, avec les partenaires et avec les collectivités, est sous-jacente à toutes nos activités. Il est également essentiel de renforcer la collaboration et la coordination horizontales pour que le SCC assure une uniformité entre ses programmes et services correctionnels et ceux qui sont conçus et fournis par d'autres organismes fédéraux.

Le SCC participe à toutes les grandes initiatives pangouvernementales, comme le renouvellement de la fonction publique. Il contribue aussi à des initiatives horizontales, comme l'apport du Canada en Afghanistan, et continue de travailler en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux pour régler les problèmes qui contribuent à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Le SCC s'efforce d'élargir les partenariats ou d'en établir de nouveaux avec d'autres administrations, des organisations non gouvernementales et des partenaires de la collectivité afin de définir et de faire connaître les pratiques exemplaires, de fournir de meilleurs services aux victimes d'actes criminels, d'appuyer les services offerts en santé mentale et de favoriser la réinsertion sociale. Le SCC s'efforce également d'accroître les chances de réussite des délinquants mis en liberté dans les collectivités autochtones en vertu de l'article 84 de la LSCMTC.

Grâce à une sensibilisation accrue du public aux services correctionnels, les citoyens seront en mesure d'interagir et d'influencer les décisions du SCC concernant la gestion. De meilleures consultations publiques dans les collectivités profiteront aux Canadiens, puisqu'elles leur fourniront des occasions concrètes d'influencer les décisions concernant la gestion et les politiques. Dans le domaine correctionnel, le processus qui consiste à informer les membres du public, les collectivités et les partenaires d'organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux, à encourager leur participation et à collaborer avec eux est essentiel à notre capacité de faire de nos collectivités des lieux plus sûrs.

## RENOUVELLEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Le SCC traverse actuellement une période exceptionnelle, puisqu'il procède à un renouvellement de ses ressources humaines pour que l'organisme puisse compter sur l'effectif et le milieu de travail nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels futurs.

- Reconnaissant la nécessité de permettre aux délinquants d'acquérir des compétences recherchées par les employeurs dans le contexte du marché du travail d'aujourd'hui, le SCC éliminera progressivement les six exploitations agricoles de CORCAN. CORCAN essaiera de créer de nouvelles possibilités de formation qui permettront aux délinquants d'acquérir des compétences plus pertinentes et plus pratiques compte tenu du marché du travail actuel.

En plus de ces mesures, le SCC procède à un certain nombre de réinvestissements, dont les objectifs sont les suivants :

- améliorer la capacité du SCC de fournir aux délinquants ayant des besoins élevés qui purgent de courtes peines (moins de quatre ans) les programmes dont ils ont besoin;
- mettre en place des mesures permettant de commencer les programmes d'intervention dès l'évaluation initiale;
- améliorer la capacité du SCC d'offrir des programmes de prévention de la violence dans les établissements et dans la collectivité;
- offrir un plus grand nombre de programmes dans la collectivité pour aider les délinquants à se servir des compétences acquises pendant leur incarcération afin de demeurer dans le droit chemin;

## RENOUVELLEMENT DE LA MISSION DU SCC

- permettre au SCC d'utiliser des mesures de surveillance électronique pour les délinquants mis en liberté qui ont des besoins élevés;
- augmenter le nombre de programmes de traitement destinés aux Autochtones afin de répondre aux besoins du plus grand nombre de délinquants autochtones incarcérés (prévention de la violence, traitement de la toxicomanie, prévention de la violence conjugale);
- augmenter le nombre d'unités des Sentiers autochtones pour favoriser la prestation du continuum de la prise en charge pour les délinquants inuits, métis et des Premières nations.

Le 27 mai 2009, M. Peter Van Loan, le ministre de la Sécurité publique, a signé officiellement l'Énoncé de mission du SCC : Le Service correctionnel du Canada (SCC), en tant que composante du système de justice pénale et dans la reconnaissance de la primauté du droit, contribue à la sécurité publique en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois, tout en exerçant sur eux un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain. La Mission demeure la référence pour le SCC et continue de témoigner d'un engagement essentiel au moment où l'organisme progresse dans son programme de transformation.

## Santé mentale – On a pris des initiatives pour

mettre en œuvre des composantes essentielles des stratégies établies pour les établissements et la collectivité en matière de santé mentale, qui consistent notamment à poursuivre la mise en œuvre du Système informatisé de dépistage des troubles mentaux à l'évaluation initiale (SIDTMEI), à offrir des soins primaires dans les établissements ordinaires, à offrir de la formation en santé mentale aux membres du personnel, à mettre à l'essai la thérapie

comportementale dialectique pour les délinquantes et à mettre en œuvre l'Initiative sur la santé mentale dans la collectivité. En définitive, le renforcement de la sécurité publique constitue l'objectif global des plans établis par le Service correctionnel du Canada pour transformer en profondeur les services correctionnels fédéraux. Grâce à ces projets et à d'autres initiatives, il sera possible d'apporter de telles améliorations au cours des prochains mois et des prochaines années.

## EXAMEN STRATÉGIQUE

En 2008, le SCC a pris part à l'Examen stratégique du gouvernement fédéral (un examen de ses dépenses de programme), qui lui a permis d'harmoniser davantage son budget, ses programmes et ses priorités avec la nouvelle vision adoptée pour les services correctionnels au Canada et avec les grandes priorités du gouvernement. Plus particulièrement, le SCC réaffirme une partie des ressources qui lui sont allouées à des activités qui peuvent accélérer la mise en œuvre de son programme de transformation et accroître sa capacité de réaliser les grandes priorités de l'organisme.

## Les réaffectations de fonds prévues seront

concentrées dans six (6) domaines clés du SCC : les services de santé clinique, la gestion de cas des délinquants, les installations (y compris les services en établissement), le programme d'emploi et d'employabilité de CORCAN, le renseignement de sécurité et la surveillance ainsi que les services internes. Voici certaines des réaffectations prévues :

Le SCC mettra en œuvre une approche plus rentable pour la gestion des cas, dans laquelle la priorité, pour les ressources des évaluations psychologiques et spécialisées, sera accordée aux délinquants qui présentent les risques les plus élevés. Cette mesure permettra d'utiliser les ressources de façon plus rationnelle tout en veillant à ce que les délinquants qui ont besoin d'évaluations complètes continuent de recevoir ces services à temps;

Le SCC adoptera de façon progressive un modèle de prestation axé sur les services pour les services en établissement – entretien des établissements et services d'ingénierie. Le modèle proposé de prestation de services au niveau local permettra aux directeurs des établissements de se concentrer davantage sur les questions opérationnelles de fond tout en permettant de répondre plus efficacement aux besoins liés à l'infrastructure physique;

*L'évaluation et les interventions correctionnelles* – L'élaboration d'un nouveau Modèle de programme correctionnel intégré qui permettra de diriger plus rapidement les délinquants vers les programmes appropriés et un processus d'évaluation continue visant à accroître la participation des délinquants aux programmes.

*La formation* – Le SCC continuera d'augmenter le niveau de scolarité des détenus et de favoriser l'acquisition de compétences en emploi. Dans les initiatives de préparation à l'emploi, l'accent est mis non seulement sur l'alphabétisation, mais aussi sur les liens entre les études et la formation à l'emploi.

*L'emploi (CORCAN)* – Le SCC élabore une nouvelle stratégie d'emploi et d'employabilité pour les délinquants, qui met particulièrement l'accent sur les Autochtones et les délinquantes.

*Délinquants autochtones* – Une stratégie intégrée relative au cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones sera mise en œuvre dans toutes les régions du SCC.

*Donation* – Des équipes de recrutement des Autochtones ont été mises en place à l'échelle nationale et régionale pour qu'un plus grand nombre de candidats autochtones soient dirigés vers le processus de recrutement du SCC. L'organisme met également beaucoup l'accent sur le recrutement de membres des minorités visibles ainsi que sur leur perfectionnement et leur maintien en poste pour répondre, partout au pays, aux besoins des délinquants, qui sont issus de milieux socioculturels de plus en plus diversifiés.

(p. ex. pour les traitements en santé mentale) et sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines et de la formation. L'augmentation du financement a permis au SCC de renforcer sa capacité d'éliminer les drogues dans les établissements (p. ex. en augmentant le nombre d'équipes canines spécialisées dans la détection des drogues et la capacité liée au renseignement de sécurité) et d'apporter des améliorations visant à garantir que les interventions correctionnelles sont mieux intégrées et adaptées. On a, par exemple, mis en place un processus d'évaluation initiale des délinquants condamnés pour les délinquants condamnés à une courte peine, qui comprend aussi la mise en place de programmes dans les unités d'admission et des instruments d'évaluation informatisés dans le domaine de la santé mentale et de l'emploi.

Au cours de la deuxième année du programme de transformation, le SCC continue d'entreprendre des initiatives qui fourniront aux délinquants de nouvelles possibilités de participer à des programmes correctionnels et à des projets qui permettront d'obtenir de meilleurs résultats en ce qui a trait à la sécurité publique. Voici quelques exemples des nombreux aspects sur lesquels se concentre le SCC.

*La sécurité* – Le travail sera axé sur l'intégration complète des politiques et des processus du SCC à l'appui de ses efforts d'intégration des stratégies pour l'élimination des drogues, la gestion des gangs, la collecte de renseignements de sécurité, la sécurité physique et les technologies de sécurité.

# INTRODUCTION

Le Service correctionnel du Canada (SCC) contribue à la sécurité publique en administrant les peines de deux ans ou plus imposées par les tribunaux. La garde de détenus sous responsabilité fédérale comprend la gestion d'établissements de divers niveaux de sécurité et la surveillance des délinquants mis en liberté sous condition sous divers régimes, tout en aidant ces délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois. Le SCC assure également la surveillance postpénale des délinquants visés par une ordonnance de longue durée pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans.

Pendant l'exercice 2008-2009, au cours d'une journée moyenne, le SCC était responsable d'environ 13 000 détenus sous responsabilité fédérale et de 9 000 délinquants sous surveillance dans la collectivité. Cependant, si l'on tient compte de toutes les admissions et mises en liberté, l'organisme a, au cours de l'exercice, pris en charge 19 959 détenus et 16 744 délinquants sous surveillance dans la collectivité. Le SCC administre 57 établissements, dont quatre (4) pavillons de ressourcement pour détenu(e)s autochtones, cinq (5) établissements régionaux pour femmes et cinq (5) centres régionaux de traitement et centres psychiatriques régionaux, ainsi que 16 centres correctionnels communautaires et 84 bureaux de libération conditionnelle et bureaux secondaires.

Le SCC doit encore relever des défis importants pour concilier les multiples besoins des délinquants et pour fournir des services correctionnels efficaces permettant d'obtenir, pour les Canadiens, des résultats en matière de sécurité publique. Les délinquants admis dans les établissements fédéraux ont notamment des

antécédents d'infractions violentes, de troubles mentaux, de toxicomanie, de problèmes cognitifs et comportementaux, certains ont des lacunes sur le plan de la formation et des compétences professionnelles, appartiennent à un gang ou au crime organisé, et un nombre croissant d'entre eux ont des problèmes de santé, dont les maladies infectieuses.

## LE PROGRAMME DE TRANSFORMATION DU SCC

Le SCC s'est consacré activement à son programme de transformation au cours de la dernière année, dans cinq domaines clés : la responsabilisation accrue des délinquants; l'élimination des drogues dans les établissements carcéraux, le développement de compétences des délinquants relativement à l'employabilité et à l'emploi, le renouvellement de l'infrastructure physique de nos pénitenciers et le renforcement de nos capacités pour ce qui est des services correctionnels communautaires.

Les budgets de 2008 et de 2009 ont permis au SCC de faire face à certaines de ses difficultés récentes ou de longue date, appuient davantage ses priorités actuelles et fournissent à l'organisme l'occasion d'intégrer les initiatives de transformation d'une manière qui contribuera à améliorer les résultats en matière de sécurité publique pour les Canadiens.

Durant la première année, le programme de transformation était axé sur le renforcement des opérations et des programmes existants du SCC grâce à l'amélioration des principaux processus correctionnels liés à la sécurité, sur le renforcement des capacités d'intervention de la collectivité, sur la création de partenariats avec les fournisseurs de services

RÉPONSE DU SERVICE  
CORRECTIONNEL DU CANADA  
AU 36<sup>e</sup> RAPPORT ANNUEL  
DE L'ENQUÊTEUR  
CORRECTIONNEL  
2008-2009

RECOMMANDATION 15

DES PLANS DE GESTION CLINIQUE POUR LES DÉLINQUANTES PRÉSENTANT UN RISQUE ÉLEVÉ ET AYANT DE TRÈS GRANDS BESOINS DEVAIENT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ÉTABLIS ET MIS EN ŒUVRE, ET LES RESSOURCES ET SERVICES NÉCESSAIRES, À LA FOIS INTERNES ET EXTERNES, DEVAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES ÉTABLISSEMENTS.

RECOMMANDATION 16

LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA DEVAIT RENOUELER ET RENFORCER LES PRINCIPES ET LES PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. À CETTE FIN, IL DEVAIT NOTAMMENT :

- renforcer le module de formation qui porte sur la sécurité active à l'intention des nouvelles recrues de manière à ce que ces dernières comprennent bien l'importance et les avantages de cette approche correctionnelle; élaborer et offrir dès que possible à tous les employés un module de perfectionnement sur la sécurité active;
- déterminer les responsabilités particulières des gestionnaires correctionnels afin d'assurer les interactions régulières avec chaque détenu;
- S'assurer que des rondes et des dénombrements sont menés régulièrement et que les résultats sont vérifiés conformément aux politiques en vigueur.

RECOMMANDATION 17

LE SERVICE DEVAIT EFFECTUER UNE VÉRIFICATION INTERNE DES ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MAXIMALE PARTOUT AU PAYS AFIN DE S'ASSURER QUE LE RÉGIME CARCÉRAL EST CONFORME AU PRINCIPE DE L'ENVIRONNEMENT LE MOINS RESTRICTIF POSSIBLE ET AUX PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. L'EXAMEN DEVAIT PORTER SUR LES DOMAINES SUIVANTS : ACCÈS À LA COUR ET AUX ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES, VISITES, PROGRAMMES, EXERCICES QUOTIDIENS À L'EXTÉRIEUR, FRÉQUENTATIONS ET DÉPLACEMENTS.

RECOMMANDATION 18

ON DEVAIT CONTINUER À CONSIDÉRER L'EXPOSITION D'UNE ARME À FEU COMME UN RECOURS À LA FORCE DEVANT ÊTRE SIGNALÉ

RECOMMANDATION 19

LE SERVICE DEVAIT METTRE EN PLACE DES GARANTIES PROCÉDURALES ET ASSURER LE RESPECT DES DROITS DES DÉLINQUANTS ET DES AVANTAGES QUE LEUR CONFÈRE LA LOI AINSI QUE L'ACCÈS AUX PROGRAMMES, POUR TOUTS LES CAS D'ISOLEMENT, QUELLE QUE SOIT LEUR FORME, CONFORMÉMENT AUX EXIGENCES IMPOSÉES PAR LA LOI ET LES POLITIQUES.

RECOMMANDATION 9

LE CADRE NATIONAL DES SERVICES DE SANTÉ ESSENTIELS DEVAIT ÊTRE SOUMIS À UN EXAMEN PAR LES PAIRS MENÉ PAR UN GROUPE EXTERNE INDÉPENDANT DE SPÉCIALISTES AUTORISÉS À RENDRE COMPTE PUBLIQUEMENT CHAQUE ANNÉE PENDANT TROIS ANS DE LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE PAR LE SERVICE.

RECOMMANDATION 10

EN CE QUI CONCERNE LES PROGRAMMES CORRECTIONNELS, JE RECOMMANDE QUE LE SERVICE CORRECTIONNEL RÉALISE AU COURS DE LA PROCHAÎNE ANNÉE DES PROGRÈS IMPORTANTS À L'ÉGARD DES ÉLÉMENTS SUIVANTS, EN RESPECTANT LE PRINCIPE DES MESURES LE MOINS RESTRICTIVES POSSIBLE ET DES SERVICES CORRECTIONNELS EFFICACES :

- réduire les listes d'attente pour les programmes; — recourir davantage aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur pour améliorer les chances que le délinquant soit bien préparé en vue de sa mise en liberté et que l'on recommande sa libération conditionnelle; — améliorer l'accès aux programmes et les possibilités de suivre des programmes dans les établissements à sécurité maximale; — accroître les programmes offerts aux délinquants ayant des besoins spéciaux, y compris les délinquants âgés, les délinquants ayant des retards ou des difficultés d'apprentissage et les délinquants souffrant de troubles de santé mentale, et améliorer les résultats pour ces groupes;

conditionnelle.

- améliorer la communication avec les détenus pour les aider à mieux comprendre le processus d'examen du cas en vue de la libération

RECOMMANDATION 11

LE SERVICE DEVAIT RÉEXAMINER LA JUSTIFICATION, LES CRITÈRES ET LE TEMPS D'ATTENTE MOYEN EN CE QUI A TRAIT AUX ÉVALUATIONS PSYCHOLOGIQUES NÉCESSAIRES POUR LES CAS DE RÉÉVALUATION DE LA COTE DE SÉCURITÉ DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT À PERPÉTUITÉ OU D'UNE DURÉE INDÉTERMINÉE

RECOMMANDATION 12

LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DEVAIT ORDONNER IMMÉDIATEMENT AU SCC DE NOMMER UN SOUS-COMMISSAIRE RESPONSABLE DES SERVICES CORRECTIONNELS POUR AUTOCHTONES.

RECOMMANDATION 13

LA SOUS-COMMISSAIRE POUR LES FEMMES DEVAIT AVOIR L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE PLEINE ET DIRECTE – ET, PAR CONSÉQUENT, ASSUMER LA RESPONSABILITÉ – POUR TOUT CE QUI CONCERNE LES FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL.

RECOMMANDATION 14

LE PROTOCOLE DE GESTION DES DÉLINQUANTES DEVAIT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ANNULÉ EN ATTENTE D'UN AUTRE EXAMEN PAR UN SPÉCIALISTE DES SERVICES CORRECTIONNELS POUR FEMMES DE L'EXTÉRIEUR.

## RECOMMANDATION 1

LE SERVICE DEVAIT RECRUTER ET EMBAUCHER D'AVANTAGE DE PROFESSIONNELS DES SOINS DE SANTÉ MENTALE, EN POURVOYANT EN PREMIER AUX POSTES VACANTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS OÙ LES SERVICES SONT INSUFFISANTS ET DEVAIT PRÉVOIR DES BUDGETS PERMANENTS POUR LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DE CES PROFESSIONNELS.

## RECOMMANDATION 2

CONFORMÉMENT À LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE APPRouvÉE PAR LE SCC, LE SERVICE DEVAIT IMMÉDIATEMENT METTRE EN PLACE DES UNITÉS DE SOINS INTERMÉDIAIRES EN SANTÉ MENTALE DANS CHAQUE RÉGION.

## RECOMMANDATION 3

IL FAUDRAIT ÉTABLIR ET METTRE EN APPLICATION LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE DES PLANS DE GESTION CLINIQUE POUR TRAITER LES DÉLINQUANTS SOUFFRANT DE TROUBLES DE SANTÉ MENTALE, ET IL FAUDRAIT QUE CES PLANS SOIENT GÉRÉS PAR DES ÉQUIPES MULTIDISCIPLINAIRES, COMPOSÉES DE MEMBRES DU PERSONNEL DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE, DE SÉCURITÉ ET DE GESTION DES CAS TRAVAILLANT EN COLLABORATION.

## RECOMMANDATION 4

LE SERVICE DEVAIT MENER SANS TARDER UN EXAMEN INDÉPENDANT DES CAS D'ISOLEMENT À LONG TERME ET FAIRE VALIDER ET ÉVALUER LE PROCESSUS D'EXAMEN DE CES CAS PAR UN ORGANISME EXTERNE.

## RECOMMANDATION 5

LE SCC DEVAIT ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR GÉRER LES COMPORTEMENTS CHRONIQUES ET LES INCIDENTS D'AUTOMUTILATION ET LA COMMUNIQUER À MON BUREAU, LE PROTOCOLE DEVAIT ÉTABLIR CLAIREMENT LES POUVOIRS ET LES RESPONSABILITÉS DES BUREAUX NATIONAUX ET RÉGIONAUX ET DES ÉTABLISSEMENTS POUR ASSURER UNE GESTION ET UNE SURVEILLANCE CONSTANTE DE CES CAS. IL DEVAIT PRÉVOIR AUSSI LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE FORMATION POUR AIDER LES EMPLOYÉS À RECONNAÎTRE RAPIDEMENT LES COMPORTEMENTS D'AUTOMUTILATION.

## RECOMMANDATION 6

IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE DES PLANS DE GESTION CLINIQUE — COMPORTANT DES MESURES DE PRÉVENTION, D'INTERVENTION ET DE TRAITEMENT — POUR GÉRER LES DÉLINQUANTS QUI S'AUTOMUTILIENT DE MANIÈRE CHRONIQUE.

## RECOMMANDATION 7

IL FAUDRAIT ÉTABLIR DE MANIÈRE URGENTE UN RÉPERTOIRE DES PRATIQUES EXEMPLAIRES EN MATIÈRE DE TRAITEMENT ET DE PRÉVENTION DES CAS D'AUTOMUTILATION ET LE DISTRIBUER DANS TOUT LE SERVICE.

## RECOMMANDATION 8

LE SCC DEVAIT ÉTABLIR IMMÉDIATEMENT DANS CHAQUE RÉGION, SELON LES BESOINS, DES UNITÉS SPÉCIALISÉES DANS LA GESTION DES DÉLINQUANTS QUI S'AUTOMUTILIENT DE MANIÈRE CHRONIQUE.

## ANNEXE B : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

## TABLEAU E : SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT SIGNALÉS PAR LES DÉLINQUANTS (SUITE)

### DÉLINQUANTES

32	SOINS DE SANTÉ
21	CONDITIONS DE DÉTENTION
21	SÉCURITÉ DES DÉLINQUANTS
21	PRÉPARATION DES CAS
20	ISOLEMENT PRÉVENTIF
15	RENDEMENT DU PERSONNEL
15	LIBÉRATION CONDITIONNELLE – PROCESSUS ET DÉCISIONS
15	VISITES
12	PROGRAMMES – ACCÈS
12	DÉCISIONS CONCERNANT LES PERMISSIONS DE SORTIR

TABLEAU E : SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT SIGNALÉS PAR LES DÉLINQUANTS

POPULATION CARCÉRALE GÉNÉRALE

SOINS DE SANTÉ

TRANSFÈREMENTS

ISOLEMENT PRÉVENTIF

EFFETS GARDÉS EN CELLULE

CONDITIONS DE DÉTENTION

RENDEMENT DU PERSONNEL

VISITES

PRÉPARATION DES CAS

INFORMATION – ACCÈS ET CORRECTION

PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

SOINS DE SANTÉ

TRANSFÈREMENTS

RENDEMENT DU PERSONNEL

ISOLEMENT PRÉVENTIF

PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS

PROGRAMMES – ACCÈS

PRÉPARATION DES CAS

VISITES

EFFETS GARDÉS EN CELLULE

INFORMATION – ACCÈS ET CORRECTION

TABEAU D : TRAITEMENT DES PLAINTES SELON LA SUITE DONNÉE

TRAITEMENT		SUITE DONNÉE	NOMBRE DE PLAINTES
RÉPONSE INTERNE	RENSEIGNEMENTS FOURNIS	1372	
PLAINTES NON FONDÉES	—	80	
EN SUSPENS	—	50	
RENVOIS	—	323	
PLAINTES RETIRÉES	—	420	
TOTAL	—	2245	
ENQUÊTE	RENSEIGNEMENTS FOURNIS	932	
PLAINTES NON FONDÉES	—	250	
EN SUSPENS	—	181	
RENVOIS	—	729	
RECOMMANDATION/FACILITATION DU RÉGLEMENT	—	1614	
PLAINTES RETIRÉES	—	108	
TOTAL	—	3814	
GRAND TOTAL			6059

(\*) Comprend les 50 plaintes présentées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.  
par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU C. PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE PAR RÉGION

RÉGION NOMBRE TOTAL DE PLAINTES (\*) POPULATION CARCÉRALE (\*\*)

ATLANTIQUE	548	1294
QUÉBEC	1413	3270
ONTARIO	1294	3767
PRAIRIES	1412	3402
PACIFIQUE	813	1927
ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES	518	503
TOTAL	5998	14163

Exclut :

(\*) Exclut les 50 plaintes présentées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

(\*\*) En juin 2008, selon le Système intégré de rapports du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU B : PLAINTES PAR ETABLISSEMENT ET RÉGION (SUITE)

RÉGION/ETABLISSEMENT      NOMBRE DE PLAINTES      NOMBRE D'ENTREVUE      NOMBRE DE JOURS PASSÉS À L'ETABLISSEMENT

PRAIRIE			
CENTRE PSYCHIATRIQUE RÉGIONAL	69	1	0
PÉNITENCIER DE LA SASKATCHEWAN	247	6	3
CENTRE STAN DANIELS	5	0	0
STONY MOUNTAIN	123	25	4,5
WILLOW CREE	1	0	0
TOTAL POUR LA RÉGION	1412	252	41,5

QUÉBEC			
ARCHAMBAULT	135	25	5
CENTRE RÉGIONAL DE SANTÉ MENTALE	23	8	0
COWANSVILLE	83	28	3
DONNACONA	214	50	6
DRUMMOND	91	23	3
CENTRE FÉDÉRAL DE FORMATION	35	0	0
LA MACAZA	130	53	6
LECLERC	192	15	2
MONTÉE ST-FRANÇOIS	18	0	0
PORT CARTIER	291	109	13,5
CENTRE RÉGIONAL DE RÉCEPTION	111	21	3
UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION	58	11	5,5
STE-ANNE-DES-PLAINES	27	6	
WASESKUN	5	1	1
TOTAL POUR LA RÉGION	1413	350	48
GRAND TOTAL	5998	1252	205,5

(\*) Exclut les 50 plaintes présentées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans la collectivité et les 11 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU B. PLAINTES PAR ÉTABLISSEMENT ET RÉGION (SUITE)

RÉGION/ÉTABLISSEMENT      NOMBRE DE      NOMBRE      NOMBRE DE      L'ÉTABLISSEMENT  
PLAINTES      D'ENTREVUE      JOURS PASSÉS À

ONTARIO			
PITTSBURGH	23	0	
CENTRE RÉGIONAL DE TRAITEMENT	29	0	1
WARKWORTH	286	63	7
TOTAL POUR LA RÉGION			
	1294	242	47

PACIFIQUE			
FERNDALE	32	11	2
KENT	198	47	4
KWIKWEXWELHP	2	0	0
MATSQUI	76	6	3
MISSION	117	14	4
MOUNTAIN	200	63	6
PACIFIQUE	84	48	6
CENTRE RÉGIONAL DE TRAITEMENT	85	0	0
WILLIAM HEAD	19	0	0
TOTAL POUR LA RÉGION			
	813	189	25

PRAIRIES			
BOWDEN	283	65	10
DRUMHELLER	109	32	8
EDMONTON	425	98	11.5
GRANDE CACHÉ	100	23	4
CENTRE GRIERSON	5	0	0
OCHICHAKKOSIPI	0	0	0
PÉ SAKASTÉW	17	0	0
RIVERBEND	6	0	0
ROCKWOOD	22	2	0.5

TABLEAU B : PLAINTES PAR ÉTABLISSEMENT ET RÉGION

RÉGION/ÉTABLISSEMENT			NOMBRE DE	NOMBRE	NOMBRE DE
			PLAINTES	D'ENTREVUE	JOURS PASSÉS À
					L'ÉTABLISSEMENT
ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES					
ÉTABLISSEMENT D'EDMONTON POUR FEMMES			52	12	3
FRASER VALLEY			49	7	1,5
GRAND VALLEY			113	31	7
ISABEL MCNEIL HOUSE			0	0	0
JOLIETTE			136	34	6
NOVA			156	36	3,5
PAVILLON DE RESSOURCEMENT OKIMAW OHCI			11	1	1
CENTRE PSYCHIATRIQUE RÉGIONAL			1	0	0
TOTAL POUR LA RÉGION			518	121	22
ATLANTIQUE					
ATLANTIQUE			140	26	6
DORCHESTER			211	30	8
CENTRE DE RÉTABLISSEMENT SHEPODY			29	2	0,5
SPRINGHILL			143	38	7
WESTMORLAND			25	2	0,5
TOTAL POUR LA RÉGION			548	98	22
ONTARIO					
BATH			63	11	2
BEAVER CREEK			34	11	1,5
COLLINS BAY			64	9	3
FENBROOK			106	27	8
FRONTENAC			26	0	0
JOYCEVILLE			92	13	4
PÉNITENCIER DE KINGSTON			372	84	14,5
MILLHAVEN			199	24	6

## GLOSSAIRE

### ENQUÊTE :

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BCC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie.

Les enquêtes varient considérablement en ce qui a trait à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler relativement rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

### PLAINTES :

Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BCC dans les établissements correctionnels fédéraux.

Selon la loi, le BCC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre. RÉPONSE INTERNE :

Toute réponse fournie à un plaignant, qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BCC.

(\*) Comprend les 97 plaintes présentées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les dix plaintes des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATEGORIE (SUITE)

Plainte – voir glossaire (1) // Réponse interne – voir glossaire (2) // Enquête – voir glossaire (3)

CATÉGORIE	R/I (2)	ENQ (3)	TOTAL
MÉTHADONE	11	25	36
LANGUES OFFICIELLES	6	7	13
OPÉRATIONS/DÉCISIONS DU BEC	17	8	25
PROGRAMMES			
ACCÈS/SERVICES	66	120	186
PROCESSUS DE MISE EN LIBERTÉ	43	51	94
SÉCURITÉ DES DÉLINQUANTS	39	126	165
FOUILLES ET SAISIES	12	17	29
CLASSEMENT SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ	62	76	138
ADMINISTRATION DE LA PEINE	20	15	35
RENDEMENT DU PERSONNEL	187	170	357
TÉLÉPHONE	72	123	195
DÉCISIONS – PERMISSIONS DE SORTIR	32	42	74
TRANSFÈREMENTS			
APPLIQUÉS	38	87	125
NON SOLICITÉS	47	106	153
PLACEMENT PÉNITENTIAIRE	27	37	64
SOLICITÉS	35	70	105
TOTAL	147	300	447
ANALYSE D'URINE	8	6	14
RECOURS À LA FORCE	11	40	51
VISITES			
RÉGULIÈRES	86	139	225
VISITES FAMILIALES PRIVÉES	22	64	86
TOTAL	108	203	311
HORS MANDAT			
LIBÉRATION CONDITIONNELLE – PROCESSUS-DÉCISIONS	81	80	161
AUTRES QUESTIONS	34	21	55
GRAND TOTAL	2 334	3 725	6 059

TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATEGORIE (SUITE)

Plainte – voir glossaire (1) // Réponse interne – voir glossaire (2) // Enquête – voir glossaire (3)

CATEGORIE R/I (2) ENQ (3) TOTAL

RÉGIME DISCIPLINAIRE

DÉCISION DU PRÉSIDENT INDÉPENDANT 6 5 11

DÉCISIONS D'UN TRIBUNAL DISCIPLINAIRE POUR INFRACTIONS MINÉURES 7 2 9

PROCÉDURES 9 15 24

TOTAL 22 22 44

DISCRIMINATION 8 4 12

EMPLOI 41 60 101

RENSEIGNEMENTS AU DOSSIER

ACCÈS - DIVULGATION 74 78 152

CORRECTION 61 40 101

TOTAL 135 118 253

QUESTIONS FINANCIÈRES

ACCÈS 45 46 91

RÉMUNÉRATION 20 29 49

TOTAL 65 75 140

SERVICES ALIMENTAIRES 24 39 63

PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS 67 142 209

HARCÈLEMENT 28 25 53

SANTÉ ET SÉCURITÉ - LIEU DE TRAVAIL 4 5 9

DÉTECTEUR IONIQUE/CHIEN DÉTECTEUR DE DROGUE 4 1 5

SOINS DE SANTÉ

ACCÈS 143 374 517

DÉCISIONS 73 200 273

SOINS DENTAIRES 19 42 61

TOTAL 235 616 851

SANTÉ MENTALE

ACCÈS 9 40 49

PROGRAMMES 6 7 13

TOTAL 15 47 62

TABEAU A : PLAINTES (1) PAR CATEGORIE

Plainte – voir glossaire (1) // Réponse interne – voir glossaire (2) // Enquête – voir glossaire (3)

CATÉGORIE	R/I (2)	ENQ (3)	TOTAL
ISOLEMENT PRÉVENTIF			
CONDITIONS	22	85	107
PLACEMENT/EXAMEN	77	239	316
TOTAL	99	324	423
PRÉPARATION DE CAS			
MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	71	69	140
PROCESSUS POSTSUSPENSION	24	11	35
PERMISSION DE SORTIR	7	30	37
TRANSFÈREMENT	27	18	45
TOTAL	129	128	257
EFFETS GARDÉS EN CELLULE	185	231	416
PLACEMENT EN CELLULE	1	42	43
RÉCLAMATIONS CONTRE LA COURONNE			
DÉCISIONS	12	11	23
TRAITEMENT	14	28	42
TOTAL	26	39	65
PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES/SURVEILLANCE DANS LA COLLECTIVITÉ	10	8	18
CONDITIONS DE DÉTENTION	151	222	373
CORRESPONDANCE	51	54	105
DÉCÈS OU BLESSURES GRAVES	6	11	17
DÉCISIONS (EN GÉNÉRAL) – MISE EN APPLICATION	58	55	113
RÉGIME ALIMENTAIRE			
RAISONS DE SANTÉ	5	13	18
MOTIFS RELIGIEUX	9	14	23
TOTAL	14	27	41

## ANNEXE A : DONNÉES STATISTIQUES

par le Comité d'examen. Le Service a d'ailleurs reçu des fonds pour commencer à mettre en place les recommandations liées à l'un des cinq thèmes du rapport, soit éliminer les drogues dans les prisons. Les changements compliqués et contestés, comme l'élimination de la libération d'office, la responsabilité et responsabilisation accrues des délinquants et la mise à niveau sur une grande échelle des infrastructures matérielles, en sont pour la plupart à l'étape de la planification et du développement. Pour les mettre en oeuvre, il faudra apporter des changements législatifs importants, ainsi que modifier les politiques, améliorer les programmes, concevoir les efforts et cibler les investissements. Mon Bureau est impatient de voir comment le gouvernement et le Service s'y prendront pour définir les priorités des services correctionnels

pour les décennies à venir. Nous devons aux Canadiens et aux Canadiennes de bien faire les choses. À mon avis, il est essentiel de consulter publiquement la population, les intervenants concernés et les parlementaires étant donné la portée et l'importance des changements envisagés.

Plusieurs réformes et initiatives liées à la justice pénale se pointent également à l'horizon. Elles auront une incidence sur le système correctionnel fédéral et risquent plus particulièrement d'entraîner une augmentation de la population carcérale. Or, toute augmentation de la population en établissent créera des contraintes au sein d'un système qui a déjà de la difficulté à s'acquitter de son mandat d'assurer la garde des délinquants de manière sécuritaire et humaine et de favoriser une réinsertion sociale en temps opportun.

EN TERMINANT MON RAPPORT ANNUEL POUR 2008-2009, JE NE PEUX QUE REMERCIER LES MEMBRES DE MON PERSONNEL, QUI ABORDENT LEUR TRAVAIL AVEC UNE INTÉGRITÉ, UN PROFESSIONNALISME ET UN DÉVOUEMENT EXEMPLAIRES, ET LEUR TÉMOIGNER MA RECONNAISSANCE. C'EST UN VÉRITABLE PLAISIR DE TRAVAILLER AVEC DES FONCTIONNAIRES SI ATTACHÉS À LEUR TRAVAIL.

À titre prioritaire, mon Bureau continuera de

suivre de près les mesures de suivi prises par le Service

correctionnel et le respect de ses engagements envers le

public découlant de nos rapports récents sur les décès

en établissant. J'applaudis le fait que le Service

participe à la mise sur pied d'un forum sur les décès en

établissement au Canada — soit une table ronde de

spécialistes cherchant à promouvoir l'éducation, la

sensibilisation et la recherche, de même que la

communication des pratiques exemplaires en vue de

prévenir les décès dans les installations des services

correctionnels, policiers et psychiatriques. J'attends

également avec impatience la justification au public de

la réponse du Service à mon rapport sur le décès

d'Ashley Smith, **Une mort évitable**. Cela dit, je me

sens quelque peu mal à l'aise de signaler que mon

Bureau enquête actuellement sur deux autres décès très

troublants survenus en établissement.

Nous avons aussi relevé certains problèmes quant à

l'orientation adoptée par le Service pour satisfaire ses

obligations de passer en revue les décès attribuables à

des causes naturelles. Au cours du prochain exercice,

nous examinerons le processus d'examen des cas de

décès du Service afin de déterminer si cette solution de

rechange permet de relever les défauts de conformité et

de définir les mesures correctrices nécessaires.

Le Service est clairement déterminé à mettre en

œuvre son programme de transformation

conformément au rapport Feuille de route pour une

sécurité publique accrue produit en décembre 2007

Depuis la nomination d'un nouveau directeur

exécutif, mon Bureau a entrepris un exercice de

planification stratégique. Dans le cadre de celui-ci,

nous procédons à la mise à jour du manuel sur les

politiques et les procédures d'enquête, ce qui nous

permettra de rationaliser notre structure

organisationnelle de manière à harmoniser nos

ressources et à les affecter aux priorités et aux

préoccupations systémiques. Dans l'année qui vient,

nous entendons mener un examen global des

portefeuilles de la santé mentale et des services

correctionnels autochtones au sein du Service

correctionnel du Canada.

En ce qui concerne la santé mentale, je suis très

heureux que le Comité permanent de la sécurité

publique et nationale entende examiner les problèmes

de santé mentale et de toxicomanie en milieu

correctionnel. J'estime que l'étude de la question par

les parlementaires tombe à point.

Tandis que le Service s'efforce de consolider le

cadre de responsabilisation et de gouvernance en ce qui

à trait aux services correctionnels pour Autochtones,

mon Bureau examinera lui aussi les progrès réalisés par

le SCC afin de respecter ses engagements à obtenir de

meilleurs résultats pour les délinquants autochtones.

Notre rapport à ce sujet nous aidera à déterminer ce

que nous pouvons faire pour tenter d'influencer la

ligne de pensée du Service et pour trouver une solution

importante à ce grave problème.



# RECTIONNEL POUR // 2009-2010 //



# PERSPECTIVES DE L'ENQUÊTEUR C



## 9 // AUTRES FORMES D'ISOLEMENT

Mon Bureau demeure inquiet du nombre excessif de délinquants en isolement à long terme (60 jours et plus). Selon la politique, le Service est tenu d'examiner périodiquement chaque cas et de veiller à mettre en place un plan de rechange. Il est contraire à la loi et aux politiques de placer un délinquant en isolement préventif pour soulager des contraintes liées à la gestion de la population. Ce n'est pas non plus une bonne pratique correctionnelle. Dans bien des cas, mon Bureau constate que les autorités correctionnelles n'ont pas appliqué le principe des mesures le moins restrictives possible, ni respecté leur devoir d'agir équitablenent, ou encore ont commis de graves erreurs à ces égards.

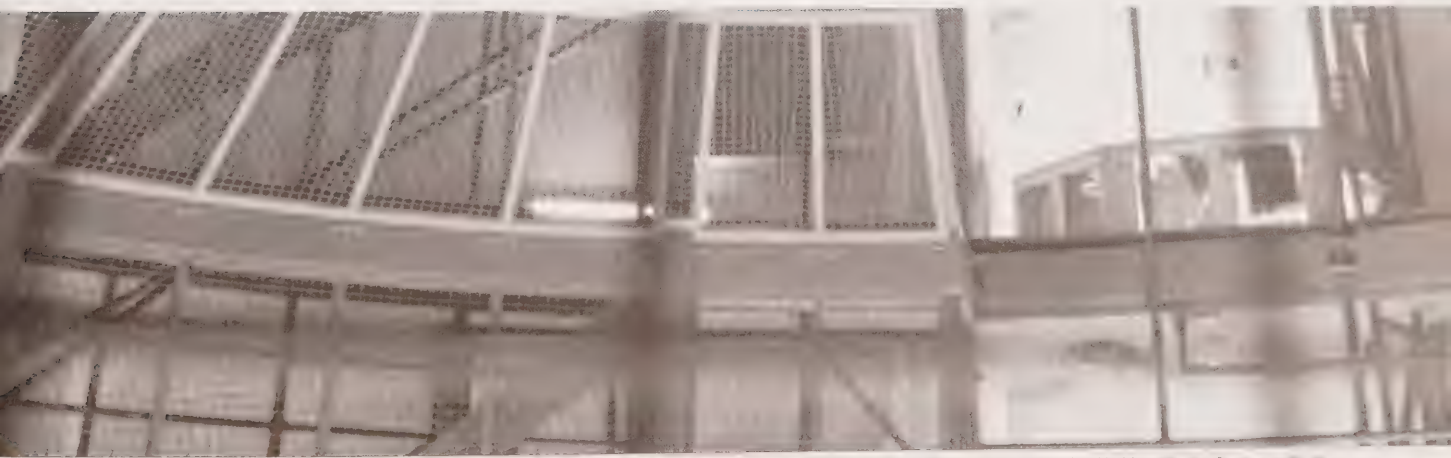
La prolifération des soi-disant unités

« de transition », « de garde en milieu fermé », « de milieu de vie structurée » et « à encadrement renforcé » dans les établissements de niveau de sécurité supérieur représente un développement particulièrement troublant au sein du système correctionnel. Ces unités fonctionnent dans les faits comme des unités d'isolement, mais sans le bénéfice des garanties procédurales et des privilèges prévus dans la loi. Par exemple, il n'est pas nécessaire de produire de documents justifiant le transfèrement du délinquant vers l'unité et précisant le comportement que doit avoir le délinquant pour en sortir. Règles par des

### RECOMMANDATION 19

normes à peine supérieure à celles des aires d'isolement, ces unités semblent être une tentative déplorable de gérer à la fois les contraintes liées aux exigences de sécurité de l'établissement et les besoins de réinsertion des délinquants. Le Service est conscient des problèmes. Comme je l'ai déjà indiqué clairement, le concept des unités de transition vise à offrir une solution de rechange temporaire et moins restrictive que l'isolement préventif. Or, un trop grand nombre de ces unités temporaires, offrant un régime limité de privilèges et d'encouragement pour bonne conduite, sont devenues des éléments permanents au sein du système correctionnel. Autrement dit, les pratiques de gestion de population au sein du Service deviennent intenable et déraisonnables. Je me sens l'obligation de reprendre la recommandation ci-dessous de rapports annuels précédents :

LE SERVICE DEVRAIT METTRE EN PLACE DES GARANTIES PROCÉDURALES ET ASSURER LE RESPECT DES DROITS DES DÉLINQUANTS ET DES AVANTAGES QUE LEUR CONFÈRE LA LOI AINSI QUE L'ACCÈS AUX PROGRAMMES, POUR TOUTES LES CAS D'ISOLEMENT, QUELLE QUE SOIT LEUR FORME, CONFORMÉMENT AUX EXIGENCES IMPOSÉES PAR LA LOI ET LES POLITIQUES.



qui contribueront à leur réadaptation et à leur éventuelle réinsertion sociale. Bref, la sécurité active est axée sur la prévention; si le milieu de vie des délinquants n'est pas sécuritaire, le milieu de travail des employés n'est pas sécuritaire non plus.

Il n'y a certes rien de nouveau dans ce qui précède, mais il vaut la peine de temps à autre de répéter ces leçons aux autorités correctionnelles. Je crois qu'il s'agit d'un bon moment de le faire puisque le Service s'efforce de mettre en œuvre son programme de transformation.

#### RECOMMANDATION 16

LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA DEVAIT RENOUVELER ET RENFORCER LES PRINCIPES ET LES PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. À CETTE FIN, IL DEVAIT NOTAMMENT :

- renforcer le module de formation qui porte sur la sécurité active à l'intention des nouvelles recrues de manière à ce que ces dernières comprennent bien l'importance et les avantages de cette approche correctionnelle;
- élaborer et mettre en place un module de perfectionnement sur la sécurité active à l'intention de tous les membres du personnel, qui devrait être offert dès que possible;

#### RECOMMANDATION 17

- déterminer les responsabilités particulières des gestionnaires correctionnels afin d'assurer les interactions régulières avec chaque détenu;
- élaborer et offrir dès que possible à tous les employés un module de perfectionnement sur la sécurité active;

Je recommande également ce qui suit :

LE SERVICE DEVAIT EFFECTUER UNE VÉRIFICATION INTERNE DES ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MAXIMALE PARTOUT AU PAYS AFIN DE S'ASSURER QUE LE RÉGIME CARCÉRAL EST CONFORME AU PRINCIPES DE L'ENVIRONNEMENT LE MOINS RESTRICTIF POSSIBLE ET AUX PRATIQUES DE SÉCURITÉ ACTIVE. L'EXAMEN DEVAIT PORTER SUR LES DOMAINES SUIVANTS : ACCÈS À LA COUR ET AUX ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES, VISITES, PROGRAMMES, EXERCICES QUOTIDIENS À L'EXTÉRIEUR, FRÉQUENTATIONS ET DÉPLACEMENTS.

#### RECOMMANDATION 18

ON DEVAIT CONTINUER À CONSIDÉRER L'EXPOSITION D'UNE ARME À FEU COMME UN RECOURS À LA FORCE DEVAINT ÊTRE SIGNALÉ.

personnel de surveiller étroitement les mouvements et les fréquentations des groupes de détenus. Ces mesures contribuent sans doute à accroître le sentiment de sécurité, mais elles ne favorisent pas les comportements prosociaux et ne contribuent pas à réduire les sources de tension au sein des établissements.

Ces mesures sont en partie des solutions pratiques pour gérer une population carcérale fédérale plus difficile. Cependant, elles marquent aussi une dégradation graduelle, mais perceptible, de la qualité et des pratiques en matière de sécurité active, une approche correctionnelle fondée sur le principe que le personnel de première ligne doit être alerte et intéressé de même qu'interagir étroitement et de manière constructive avec les détenus. Il y a eu une multiplication des mesures et technologies de sécurité passive, comme les dispositifs de verrouillage et les barrières à commande électronique, l'armement des agents qui patrouillent le périmètre ou qui travaillent dans les postes de contrôle, les détecteurs ioniques et les chiens détecteurs aux points d'entrée et les caméras en circuit fermé. Les agents de première ligne ont obtenu une nouvelle trousse visant à assurer leur sécurité personnelle, y compris des vestes de protection contre les armes blanches, des masques pour les premiers soins (RCR) et des dispositifs d'alarme portatifs. Les agents qui accompagnent à l'extérieur de l'établissement les délinquants de niveau de sécurité élevé portent des armes, tandis que les exigences de production de rapports sur le recours et l'exposition

des armes à feu ont diminué. Conçues pour surveiller et contrôler les détenus, ces mesures ont pour effet cumulatif de séparer davantage les « gardiens » de « ceux qu'ils gardent ».

Le problème, de toute évidence, est qu'un environnement punitif et restrictif ne contribue probablement pas à la réadaptation des détenus. Au contraire, les recherches montrent que le recours excessif aux sanctions, aux punitions et à la force n'entraîne pas de changement durable dans le comportement et ne contribue pas à accroître la sécurité dans les établissements. En réalité, il est plus productif de créer pour le personnel et les détenus un environnement de vie et de travail qui offre des encouragements, des programmes de même qu'une interaction et un contact positifs et périodiques, au lieu de miser sur une approche à caractère punitif qui vient renforcer une mentalité de confrontation. Les programmes d'éducation, d'amélioration de soi et de traitement contribuent à réduire les tensions, les privations et le stress reliés à l'incarcération. Les établissements bien gérés mettent l'accent sur la prise en charge, la garde et le contrôle d'une manière sûre, raisonnable et humaine. Le degré de contrôle et les interventions exercées par les autorités correctionnelles doivent être proportionnels au risque et respecter le principe de l'environnement le moins restrictif possible. Les détenus qui ont régulièrement des interactions constructives avec le personnel sont plus susceptibles d'adopter des comportements prosociaux

## 8 // LACUNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ACTIVE

### Résumé de cas :

Au cours d'une visite dans un établissement à sécurité maximale, un enquêteur a noté plusieurs problèmes de conformité concernant les conditions de détention :

- isolément cellulaire des détenus, qui ne pouvaient donc pas assister aux programmes ou se rendre au travail;
- distribution des repas dans les cellules;
- isolément cellulaire prolongé dans des rangées pour faciliter la circulation des détenus dans l'établissement;
- nombre élevé de fouilles « exceptionnelles »;
- aucune fréquentation entre détenus de différentes rangées;
- accès limité à la cour d'exercices, au gymnase ou à la possibilité de faire de l'exercice à l'air frais;
- restrictions excessives touchant les visites;
- aires communes malpropres et bruyantes, y compris le gymnase, les douches et la cour d'exercice;
- nombre élevé de plaintes et de griefs qui ne sont pas traités à temps.

Dans son rapport, l'enquêteur se disait très inquiet du climat général, de la santé et de la culture au sein de l'établissement, jugeant l'environnement stressant, agité, tendu et mauvais pour les détenus et le personnel.

Un grand nombre des visites dans les établissements effectuées cette année ont confirmé que les conditions de détention étaient devenues beaucoup plus dures, en particulier dans les établissements de niveau de sécurité élevée. Certains établissements à sécurité maximale semblent avoir réagi à des problèmes persistants, comme l'appartenance à des gangs, le non-respect des règles et la consommation de drogues, en mettant en place des mesures visant à limiter de plus en plus les mouvements et les fréquentations des détenus. Les établissements ont mis en place plusieurs sanctions non officielles, comme l'isolément cellulaire individuel, la restriction du temps passé dans la cour d'exercice ou le gymnase, la limitation des visites, la participation aux programmes à partir des cellules et l'isolément cellulaire généralisé, de même que des récompenses pour bonne conduite, qui ne sont pas régies par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et son règlement. Dans certains établissements à sécurité maximale, la cour d'exercice est remplacée par de petites enceintes d'exercices au bout des rangées, ce qui permet au

autorité fonctionnelle à l'égard des services correctionnels pour femmes, mais a peu d'autorité réelle lorsqu'il s'agit de fournir une orientation nationale quant à la surveillance de la conformité aux politiques et de remettre en question les décisions opérationnelles prises par les établissements et les régions qui pourraient enfreindre les politiques et la loi. Nous connaissons la position du Service à ce sujet. Cependant, nous estimons qu'il faut renforcer le rôle et les fonctions de la sous-commissaire pour les femmes, conformément à l'analyse et aux recommandations présentées dans le rapport *Liement étalé*.

### RECOMMANDATION 13

LA SOUS-COMMISSAIRE POUR LES FEMMES DEVAIT AVOIR L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE PLEINE ET DIRECTE - ET, PAR CONSÉQUENT, ASSUMER LA RESPONSABILITÉ - POUR TOUT CE QUI CONCERNE LES FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL.

**Deuxièmement, en ce qui concerne le protocole de Gestion, je recommande ce qui suit :**

### RECOMMANDATION 14

LE PROTOCOLE DE GESTION DES DÉLINQUANTES DEVAIT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ANNULÉ EN ATTENTE D'UN AUTRE EXAMEN PAR UN SPÉCIALISTE DES SERVICES CORRECTIONNELS POUR FEMMES DE L'EXTÉRIEUR.

### RECOMMANDATION 15

Par conséquent, je recommande ce qui suit :

Troisièmement, malgré l'Équipe interdisciplinaire mobile de traitement, d'évaluation et de consultation (EIMTEC) mise en place à titre de projet pilote pour aider les établissements régionaux pour femmes à gérer un petit groupe de délinquantes souffrant de graves problèmes de santé mentale ou troubles de comportement, il y a lieu de renforcer la capacité à l'échelle locale. Il semblerait que des évaluations psychologiques de source indépendante ont été effectuées pour les délinquantes présentant le plus de risque et ayant les besoins les plus élevés. Cependant, je ne sais pas dans quelle mesure ces évaluations ont servi à déterminer les mesures de traitement et les interventions dans les établissements régionaux.

DES PLANS DE GESTION CLINIQUE POUR LES DÉLINQUANTES PRÉSENTANT UN RISQUE ÉLEVÉ ET AYANT DE TRÈS GRANDS BESOINS DEVAIENT ÊTRE IMMÉDIATEMENT ÉTABLIS ET MIS EN ŒUVRE, ET LES RESSOURCES ET SERVICES NÉCESSAIRES, À LA FOIS INTERNES ET EXTERNES, DEVAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES ÉTABLISSEMENTS.

causé d'importants préjudices à autrui ou ayant mis gravement en danger la sécurité d'autrui et dont le cas ne peut être géré au sein de la population à sécurité maximale. Visant des fins semblables à l'unité spéciale de détention (USD) à très haute sécurité pour hommes, le protocole sert en fait à régler les problèmes que présente une poignée de femmes en détresse et difficiles à gérer dans les établissements régionaux pour femmes. Le protocole, qui est fondé sur une approche axée sur la sécurité, vise à gérer ces cas difficiles. Il ne s'agit pas d'un placement officiel en soi (comme c'est le cas pour les délinquants de sexe masculin placé à l'USD), mais d'un « statut ». Le protocole comporte des étapes précises, mais les mouvements et fréquentations des délinquantes visées sont très structurés et surveillés de près, encore plus que dans les établissements pour hommes. Par exemple, pour tout déplacement à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé, la délinquante doit être accompagnée de trois membres du personnel et porter du matériel de contrainte (des menottes et/ou des entraves). Les délinquantes à qui le protocole est initialement appliqué n'ont aucun contact avec les autres délinquantes, et ce pendant des mois à la fois.

Il est à noter que les normes de comportement que les délinquantes doivent satisfaire pour passer à un niveau inférieur du protocole sont presque toujours axées sur la sécurité et très difficiles à évaluer ou à respecter. Il y a très peu, s'il y en a, de programmes correctionnels ou d'activités de loisir offertes aux

délinquantes visées par le protocole, ce qui va à l'encontre du but recherché puisque ces femmes ont besoin d'un appui intensif. En fait, je remarque que le protocole est appliqué afin de punir et non de corriger des comportements, ce qui est contraire à la philosophie du Service à l'égard des délinquantes décrite dans le rapport La création de choix.

Il est particulièrement troublant de constater qu'au 31 mars 2009, quatre des cinq femmes visées par le protocole étaient Autochtones tandis que la cinquième était membre d'une minorité visible. En outre, une seule femme a réussi à faire mettre un terme au protocole. Le protocole est appliqué pendant des mois, et non quelques jours. Je suis très inquiet de l'incidence de cette forme de détention dure et punitive sur la santé mentale et le bien-être émotif des délinquantes. Ces femmes ont besoin de traitement et d'intervention, et non de privation. La plupart des Canadiens et Canadiennes conviendront avec moi qu'il existe au 21<sup>e</sup> siècle des moyens plus sécuritaires et humains de gérer les quelques délinquantes ayant des besoins élevés.

Pour terminer sur ce sujet, je tiens à présenter trois grandes recommandations à l'égard des services correctionnels pour femmes. La première porte sur la nécessité de mettre en place une structure claire et directe d'autorité, de responsabilité et de reddition de comptes en ce qui concerne la gouvernance des prisons pour femmes. À l'heure actuelle, la sous-commissaire pour les femmes à l'administration centrale exerce une

## 7 // FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

Au cours de la dernière décennie, les services correctionnels pour femmes se sont beaucoup

améliorés<sup>14</sup>. En particulier, je trouve encourageant l'attention que le Service accorde récemment à la

réévaluation du niveau de sécurité des délinquantes et

à la formation sur la santé mentale offerte au personnel

de première ligne dans les établissements régionaux

pour femmes. Cependant, comme le signale le comité

d'experts dans son rapport, malgré les grandes

réalisations, il reste beaucoup à faire pour faire

progresser les services correctionnels pour femmes au

cours des dix prochaines années. Le SCC a des défis à

relever dans les secteurs suivants :

— Les programmes et services de soins de santé

mentale pour les délinquantes ayant des besoins

psychologiques et psychiatriques aigus sont in-

adéquats.

— Il n'y a pas d'échelle de classement par niveau de

sécurité adaptée à la culture pour les délinquantes

autochtones.

— Les options en matière de réinsertion sociale sont

limitées, notamment en ce qui concerne l'accès

aux permissions de sortir sans escorte, les place-

ments à l'extérieur et la planification intégrée du

congé dans les établissements régionaux pour

femmes.

- Les stratégies et interventions établies pour les délinquantes qui refusent d'obéir aux règles, en particulier celles qui s'automutilent de manière répétée, sont inappropriées et trop axées sur la sécurité.
- L'isolement est utilisé de manière répétée et prolongée pour gérer un petit groupe de délinquantes présentant un risque élevé et ayant des besoins élevés.
- Aucun plan de gestion clinique intégré n'est établi pour ce groupe de délinquantes.
- Le personnel de première ligne est fatigué et stressé, manque de formation et travaille dans des établissements surpeuplés.

Il y aurait lieu d'en dire plus sur tous ces problèmes, mais l'un d'entre eux mérite une attention particulière et une plus grande reddition de compte au public, soit le protocole de gestion des délinquantes. Ce protocole ne constitue pas une Directive du commissaire en soi, mais il s'agit d'une approche officielle adoptée par le SCC depuis l'approbation du Plan opérationnel des unités de garde en milieu fermé en 2003. Depuis qu'il est officiel, sept délinquantes ont été placées sous le régime de ce protocole à la suite d'incidents survenus dans les établissements régionaux pour femmes.

Le protocole de gestion peut être appliqué à une délinquante qui est impliquée dans un incident ayant

<sup>14</sup> Voir par exemple le document *Les services correctionnels pour femmes : sur la voie de l'avenir* – Examen par un comité d'experts du Rapport sur les progrès réalisés depuis dix ans dans le domaine des services correctionnels pour femmes : sur la voie de l'avenir – Examen par un comité d'experts du Rapport sur les progrès réalisés depuis dix ans dans le domaine des services correctionnels pour femmes : sur la voie de l'avenir, 1996-2006, sans date.



- recourir davantage aux mécanismes prévus aux articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*;
- faire accréditer les programmes pour Autochtones;
- mettre en place des initiatives et programmes antiracisme dans les établissements;
- élaborer un instrument d'évaluation et de classification adapté à la culture autochtone;
- appliquer les principes découlant de l'affaire Gladue<sup>12</sup> à tous les processus décisionnels ayant une influence importante sur la liberté des délinquants autochtones, comme le placement en isolement, le classement du niveau de sécurité, l'évaluation initiale et les transfèrements.

Au cours de l'année prochaine, nous examinerons ces points et d'autres questions afin de terminer notre rapport d'étape détaillé sur les initiatives correctionnelles pour Autochtones.

Entre temps, le Service termine l'examen et la mise à jour du cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones, qui vise à opérationnaliser le Plan stratégique de 2006 pour les services correctionnels pour Autochtones<sup>13</sup>. Il s'agit

<sup>12</sup> Conformément aux principes établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Gladue*, lequel fait autorité, le tribunal doit tenir compte des facteurs systémiques et historiques distincts associés aux délinquants autochtones, y compris les antécédents sociaux comme les conditions désavantagées et la discrimination, afin d'atténuer le problème de la surreprésentation des Autochtones au sein des pénitenciers fédéraux.

d'un développement prometteur. Cependant, il est de plus en plus clair selon moi que le Service doit assurer de manière particulière et ciblée un leadership au plus haut niveau pour régler les questions de gouvernance et de responsabilisation liés aux délinquants autochtones. Pour le bien des Autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice et leurs collectivités, il ne faut pas que l'écart en matière de services correctionnels s'élargisse. À l'heure actuelle, la responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones est confiée au sous-commissaire principal, qui doit déjà gérer un portefeuille important. Or, cette structure ne tient pas compte de la gravité du problème et ne permet d'y accorder toute l'attention nécessaire.

Compte tenu de ce qui précède, je tiens à renouveler une recommandation qui traîne depuis trop longtemps.

## RECOMMANDATION 1

LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DEVRAIT ORDONNER IMMÉDIATEMENT AU SCC DE NOMMER UN SOUS-COMMISSAIRE RESPONSABLE DES SERVICES CORRECTIONNELS POUR AUTOCHTONES.

<sup>13</sup> Service correctionnel du Canada. *Plan stratégique pour les services correctionnels pour Autochtones, 2006-2007-2010-2011*. Apprentissage, innovation et adaptation, sans date.

## 6 // DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Il est troublant de noter que malgré les efforts et

les changements bien intentionnés accomplis afin de

changer la situation des Autochtones au sein du

système de justice pénale, le taux d'incarcération pour

les Autochtones est passé de 815 par 100 000 habitants

en 2001-2002 à 983 par 100 000 habitants en

2005-2006<sup>11</sup>. Les taux d'incarcération parmi les

Autochtones sont presque neuf fois plus élevés

que la moyenne nationale. Un délinquant sous

responsabilité fédérale sur cinq est d'origine

autochtone. Chez les délinquantes, le problème

est encore plus grave, car 32 % des détenues sont

Autochtones, ce qui est ahurissant.

Comme mon Bureau l'a indiqué trop souvent par

le passé, dès leur incarcération dans un établissement

fédéral, les délinquants autochtones accusent un retard

important derrière les délinquants non autochtones sur

presque tous les plans. Par exemple, ils présentent un

risque accru et ils ont des besoins et une cote de

sécurité plus élevés; ils affichent des taux de récidive et

de libération d'office plus élevés et des taux de

libération conditionnelle inférieurs; ils passent une

plus grande partie de leur peine en établissement avant

d'obtenir une première mise en liberté et sont

surreprésentés parmi les délinquants en isolement. Au

fil des ans, mon Bureau a présenté tout un éventail de

constatations et de recommandations pour aider le

SCC à changer sa philosophie et l'amener à réaliser des

progrès significatifs et durables en ce qui concerne les

services correctionnels pour Autochtones. Or, le SCC

n'a toujours pas pleinement mis en oeuvre nombre de nos recommandations. Par conséquent, l'écart entre les Autochtones et les non-Autochtones continue de s'accroître et la situation des Autochtones sous responsabilité fédérale se détériore, tandis que le Service met à jour des cadres et des stratégies sans résultat apparent. Les recommandations visant à améliorer les résultats chez les délinquants autochtones ne manquent pas. Sans aborder de manière précise la question des programmes pour Autochtones, les considérations suivantes figureraient sans doute au palmarès des dix grandes recommandations :

- offrir une plus grande variété de programmes pour Autochtones;
- insister davantage sur le contexte autochtone dans le cadre des programmes existants;
- mettre en place plus de ressources pour les Aînés et les agents de liaison autochtones et multiplier les contacts avec ces personnes;
- offrir au personnel d'autres programmes de sensibilisation à la culture;
- utiliser davantage les plans de guérison et les évaluations faites par les Aînés;

<sup>11</sup> Statistique Canada. Les services correctionnels pour adultes au Canada, 2005/2006, juin 2008..

établissement où l'intervention initiale du personnel était ni appropriée ni menée en temps opportun. Comme nous le recommandons dans nos rapports, le personnel doit intervenir immédiatement et de manière décisive lorsque la vie du délinquant est en danger. Le Service continue à avoir de graves problèmes à respecter les règles en cas d'intervention dans des situations d'urgence médicale. Il y a également lieu de noter que la prestation, la qualité et la disponibilité des services de soins de santé dans les établissements fédéraux, plus particulièrement durant les heures critiques (entre 23 h et 7 h), varient d'une région à l'autre et même parmi les établissements de différents niveaux de sécurité.

Le Service s'est engagé à prendre des mesures correctrices pour améliorer ses interventions et sa capacité de prévenir des décès en établissant. Je suis

encouragé par le fait que le Service a accepté de publier, sur son site Web, ses engagements et les mesures prises à l'égard des recommandations contenues dans mon étude

sur les décès en établissant et dans mon rapport

**Une mort évitable.** Il s'agit là d'une mesure de reddition

de comptes au public à la fois importante et nécessaire, et mon Bureau appuie fortement cette initiative. Je suis

impatient de suivre les progrès que réalisera le Service au cours de la prochaine année. Je serai à l'affût de signes montrant que le Service s'est amélioré dans des domaines comme la formation du personnel, le recours à l'isolement, l'exécution en temps opportun des évaluations, la sécurité active et les interventions cliniques. J'espère en particulier noter des changements positifs quant à la mise en œuvre de la recommandation s'adressant au ministre de la Sécurité publique, soit

mettre en place une stratégie nationale afin de bien coordonner les systèmes correctionnels et de santé mentale fédéraux, provinciaux et territoriaux.

## À défaut de répondre, qui porterait sur le décès d'un

délinquant autochtone sous responsabilité fédérale. Dans ce rapport, j'en arrive à la conclusion que « les préoccupations soulevées en ce qui concerne les manquements du personnel face à l'urgence médicale dans le cas du sujet correspondent grandement à celles soulevées par le passé au sujet du SCC, que ce soit par ses propres comités d'enquête nationaux, les coroners provinciaux et le BEC, notamment dans le rapport

## Décès en établissement. »

En mars 2009, j'ai rendu public notre rapport sur le

décès d'Ashley Smith, une jeune femme du Nouveau-Brunswick qui a passé cinq ans au sein du système de

justice pour adolescents avant d'être prise en charge par le SCC en octobre 2006, à l'âge de 18 ans. J'ai soumis

mon rapport à ce sujet au ministre de la Sécurité

publique et au commissaire du Service correctionnel le 24 juin 2008. Le rapport contient 16 recommandations

visant à prévenir les décès en établissant et signaler les problèmes systémiques de conformité aux règles

concernant l'isolement, les transfèrements, le traitement des griefs présentés par les délinquants et le recours à

la force.

Ces rapports ont beaucoup attiré l'attention des médias et ont suscité des commentaires du public, donnant même lieu à des interventions ministérielles et

parlementaires. Il ne faut surtout pas oublier que ces décès ne sont pas des cas isolés. Nos enquêtes révèlent

qu'il y a moyen de prévenir certains décès en établissant en améliorant les évaluations du risque, en

renforçant les mesures de prévention et en veillant à ce que le personnel sur place intervienne de manière

appropriée et en temps opportun.

En effet, il est troublant de noter que mon Bureau continue d'enquêter sur des cas de décès en

## 5 // DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT

### Résumé de cas :

Le décès est tout simplement une tragédie. Le sujet était un délinquant autochtone sous la responsabilité et sous la garde du Service

correctionnel du Canada. Pendant

son incarcération, il s'est infligé une

**blessure potentiellement mortelle à**

son bras gauche, puis a décidé

d'appeler à l'aide en appuyant sur le

bouton d'urgence de sa cellule. Une

aide a été apportée, mais cette aide

était nettement inférieure à ce que

l'on doit d'attendre du SCC.[...] Les

employés du SCC qui sont intervenus

**durant l'urgence médicale**

impliquant le sujet n'ont pas

administré les premiers soins, n'ont

pas déterminé la nature et la gravité

de la blessure, ont laissé le sujet

seul pendant une grande partie des

30 minutes précédant l'arrivée des

ambulanciers, n'ont pas agi d'une

manière à protéger la vie, et par la

suite ont donné des versions

incompatibles de renseignements

essentiels au sujet du décès.

*A défaut de répondre, mai 2008, Bureau de l'enquêteur correctionnel*

### Résumé de cas :

Le 19 octobre 2007, Mme Smith, âgée de 19 ans, est déclarée morte dans un hôpital de Kitchener, en Ontario.

Au moment de son décès, elle était

détenue à l'Établissement Grand

Valley pour femmes (EGVF), où elle

était gardée en isolement, parfois

seulement en chemise de sécurité,

sans souliers, ni matelas, ni

couverture. Au cours des dernières

semaines de sa vie, elle couchait

souvent sur le plancher, duquel on

avait enlevé les tuiles. Dans les

heures précédant son décès, elle a

parlé à un intervenant de première

ligne de son ardent souhait de

mettre fin à ses jours. Elle s'est

ensuite enroulée une ligature autour

du cou, bloquant sa respiration. Le

personnel correctionnel n'est pas

intervenu immédiatement, ce qui a

**coûté la vie à Mme Smith.**

*Une mort évitable, juin 2008, Bureau de l'enquêteur correctionnel*

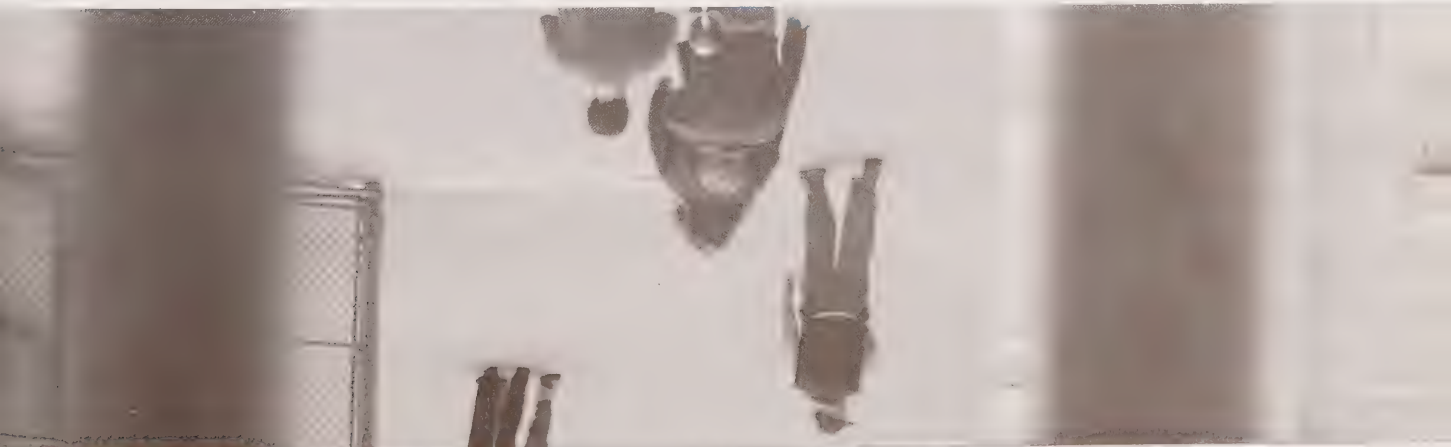
En 2008-2009, mon Bureau a poursuivi son

examen des décès en établissant et a continué de

mettre l'accent sur cette question. À la suite de la

publication en mai 2008 de l'étude Décès en

établissement, mon Bureau a publié le rapport



Selon le rapport d'évaluation mentionné

précédemment, les principales raisons expliquant le faible taux de participation aux programmes sont : les courtes peines et le peu de temps pour suivre des programmes, le manque de programmes, le moment où les programmes sont offerts dans l'établissement et les longues périodes d'attente<sup>10</sup>. Les membres du personnel et les délinquants ne voient sans doute pas de la même manière le problème de l'accès et de la participation aux programmes, mais il y a manifestement place à l'amélioration lorsqu'il s'agit de préparer les délinquants en vue de leur réinsertion en toute sécurité et en temps opportun dans la collectivité. La prestation de programmes pour délinquants est un élément essentiel du mandat du Service, qui doit déployer des efforts raisonnables pour préparer les délinquants à réintégrer la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois.

#### RECOMMANDATION 10

- réduire les listes d'attente pour les programmes;
- recourir davantage aux permissons de sortir et aux placements à l'extérieur pour améliorer les chances qu'un délinquant soit bien préparé en vue de sa mise en liberté et que l'on recommande sa libération conditionnelle;
- améliorer l'accès aux programmes et les possibilités de suivre des programmes dans les établissements à sécurité maximale;
- accroître les programmes offerts aux délinquants ayant des besoins spéciaux, y compris les délinquants âgés, les délinquants ayant des retards ou des difficultés d'apprentissage et les délinquants souffrant de troubles de santé mentale, et à améliorer les résultats pour ces groupes;
- améliorer la communication avec les détenus pour les aider à mieux comprendre le processus d'examen du cas en vue de la libération conditionnelle.

#### RECOMMANDATION 11

Le service devrait réexaminer la justification, les critères et le temps d'attente moyen en ce qui a trait aux évaluations psychologiques nécessaires pour les cas de réévaluation de la cote de sécurité des délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée indéterminée.

courtes peines à suivre les programmes correctionnels nécessaires avant leur mise en liberté ou leur

transfèrent vers l'établissement où ils seront placés. Il s'agit certes d'une bonne initiative. Cependant, il est à noter que près de 80 % des délinquants n'ont pas terminé leurs études secondaires, ce qui a une incidence sur la participation aux programmes et le niveau de réussite, puisque le SCC exige que les délinquants aient réussi leur huitième année pour participer à la plupart des programmes<sup>9</sup>.

Chez les délinquants purgeant de courtes peines (moins de quatre ans) dans des établissements à sécurité maximale, l'accès aux programmes est particulièrement problématique. À l'heure actuelle, l'accès aux programmes dans ces établissements est très limité. L'isolement cellulaire, les fouilles et les restrictions de mouvement et de fréquentations viennent compliquer la situation dans ces prisons. Par ailleurs, le temps pris pour procéder à la réévaluation du niveau de sécurité des délinquants purgeant une peine à perpétuité ou une peine de durée indéterminée en vue de leur transfèrement vers un établissement de niveau de sécurité inférieure est excessif et déraisonnable, car il n'y a pas suffisamment de ressources pour effectuer les évaluations psychologiques requises par la politique du SCC.

Par ailleurs, en ce qui concerne les programmes, le taux de participation et de réussite est de plus en plus déterminé par la durée de la peine. Il est à noter que les

<sup>9</sup> Dans le cas des programmes pour délinquants, il n'y a pas d'exigences minimales en matière d'éducation.

peines de moins de trois ans sont les peines de ressort fédéral les plus courantes. Au cours des dix dernières années, la proportion de délinquants purgeant une peine de moins de trois ans est passée de 35 à 55 % chez les délinquants admis en vertu d'un mandat de dépôt. Vu cette tendance en faveur de peines courtes, le SCC a très peu de temps pour préparer les

délinquants en vue de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Trop souvent, les programmes ne sont offerts qu'à l'approche de la date d'admissibilité à la libération d'office. Dans ces cas, le Service ne prépare pas les délinquants en vue d'une mise en liberté sans risque et en temps opportun.

Il est intéressant de signaler que, selon les résultats préliminaires d'une étude menée conjointement par le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), environ 25 % des délinquants ne comparaissent jamais devant la CNLC en vue de leur libération conditionnelle.

Généralement, les délinquants décident de renoncer à leur droit à une audience ou de reporter l'audience parce qu'ils n'ont pas suivi les programmes prévus ou encore parce qu'ils croient que leur agent de libération conditionnelle ne recommandera pas leur mise en liberté anticipée. Il importe d'ailleurs de noter que près de 40 % des délinquants ont indiqué qu'ils avaient une compréhension limitée du processus d'examen en vue de la libération conditionnelle puisque leurs principales sources d'information sont les autres détenus, et non le SCC ou la CNLC.

pas pu profiter de sa date  
d'admissibilité à la semi-  
liberté parce qu'il attendait  
ce transfèrement.

Au cours de la dernière année, mon Bureau est intervenu pour mettre fin aux problèmes de congestion attribuables aux programmes. Souvent, ces problèmes mènent à des renoncations, à des ajournements et à des reports, car les détenus n'ont pas pu suivre les programmes requis. À bien des égards, les programmes sont essentiels à la réinsertion sociale sans risque. Or, trop souvent, l'accès aux programmes est limité par toutes sortes de facteurs sur lesquels les autorités correctionnelles peuvent agir, par exemple :

- les longues listes d'attente;
- les retards dans la réévaluation du niveau de sécurité, qui font en sorte que des délinquants de niveau de sécurité supérieur meurent inutilement dans les établissements de niveau de sécurité supérieure;
- le nombre de demandes de transfèrement sollicité non traitées;
- le nombre insuffisant d'employés ayant suivi la formation pour donner les programmes;
- les demandes « en suspens » d'accès à des appuis dans la collectivité, comme les visites familiales privées, ou demandes de permission de sortir et de placement à l'extérieur;

Commission nationale des libérations conditionnelles. *Rapport de surveillance du rendement* 2007-2008, juillet 2008.

Service correctionnel du Canada. *Rapport d'évaluation : Programmes correctionnels*, janvier 2009.

- les retards dans la préparation des rapports et des dossiers.

D'autres problèmes de congestion ont une incidence sur la disponibilité des programmes, l'accès aux programmes et la préparation des cas. Par exemple, la plupart des établissements à sécurité maximale fonctionnent à pleine capacité ou au-delà, tandis que l'inverse vaut habituellement pour les établissements à sécurité minimale. Par conséquent, un grand nombre de délinquants sont mis en liberté à partir d'établissements à sécurité moyenne, souvent sans jamais avoir obtenu de mise en liberté discrétionnaire. Étant donné que les établissements à sécurité minimale ne sont pas remplis à capacité, il n'est pas surprenant que les taux de permissions de sortir, de placements à l'extérieur et de semi-liberté soient actuellement à leur plus bas en dix ans. Les libérés d'office représentent maintenant 53 % des délinquants mis en liberté<sup>7</sup>. Le Service reconnaît lui-même qu'il doit accroître la capacité d'offrir des programmes dans un certain nombre de domaines, notamment les programmes et les interventions pour les délinquants peu éduqués et ceux ayant des troubles d'apprentissage, les délinquants souffrant de problèmes de santé mentale et les délinquants purgeant de courtes de peines dans les établissements à sécurité élevée<sup>8</sup>. Le Service a réagi en offrant certains programmes à l'étape de l'évaluation initiale, pour aider les délinquants qui purgent de

## 4 // PROGRAMMES CORRECTIONNELS ET PRÉPARATION DE CAS

La loi oblige le SCC à offrir des programmes et des interventions pour atténuer les facteurs associés au risque de récidive chez les délinquants. Toute une série de rapports d'évaluation montrent que les programmes correctionnels contribuent à protéger la sécurité publique et constituent un bon investissement. Les délinquants qui suivent des programmes sont plus susceptibles d'obtenir une mise en liberté discrétionnaire et moins susceptibles de récidiver à leur mise en liberté. En outre, selon des documents d'évaluation internes du SCC, il semblerait que la majorité des programmes correctionnels sont rentables puisque pour chaque dollar investi, on réalise en moyenne une économie de un à huit dollars (parce que la mise en liberté est accordée plus tôt ou dure plus longtemps).

Or, le SCC consacre seulement 2 % de son budget annuel total aux programmes pour délinquants, ce qui représente une grande source de préoccupation. À l'heure actuelle, le Service dépense 37 millions de dollars pour offrir tous les programmes correctionnels de base, y compris ceux à l'intention des délinquantes et des Autochtones. Cette enveloppe budgétaire, qui est demeurée relativement stable au cours des dix dernières années, comprend la formation, le contrôle de la qualité, la gestion et les frais administratifs. Je crois que 2 % d'un budget annuel d'environ 2,2 milliards de dollars n'est pas suffisant. (Il est à noter que les dépenses annuelles en heures supplémentaires sont environ deux fois élevées que le financement

### Résumé de cas :

Un détenu incarcéré dans un établissement à sécurité moyenne s'est plaint qu'il devait suivre un certain programme selon son plan correctionnel pour pouvoir obtenir une mise en liberté sous condition. Or, le personnel l'a informé que l'on n'avait pas l'intention d'offrir le programme en question en raison du manque de renvois et du peu d'employés affectés aux programmes. Sur les conseils du Bureau, le détenu a demandé d'être transféré dans un autre établissement où le programme était offert. On lui a répondu que sa demande de transfèrement sollicitée était en attente en raison de la capacité d'accueil insuffisante dans l'établissement visé. Le détenu n'a

accordé aux programmes correctionnels de base.) Il est encourageant de constater que le Service entend investir considérablement dans les programmes dans le cadre des réaffectations de 48,8 millions de dollars découlant de l'examen stratégique. Nous espérons que dès qu'il obtiendra ces fonds, le Service offrira un plus grand nombre de programmes à un plus grand nombre de délinquants plus tôt durant leur peine.

## RECOMMANDATION 9

LE CADRE NATIONAL DES SERVICES DE SANTÉ  
ESSENTIELS DEVRAIT ÊTRE SOUMIS À UN EXAMEN PAR  
LES PAIRS MENÉ PAR UN GROUPE EXTERNE  
INDÉPENDANT DE SPÉCIALISTES AUTORISÉS À RENDRE  
COMPTE PUBLIQUEMENT CHAQUE ANNÉE AU COURS  
DES TROIS PROCHAINES ANNÉES DE LA MISE EN  
ŒUVRE DU CADRE PAR LE SERVICE.

Fondamentalement, l'avenir et la qualité des services de santé en milieu correctionnel seront déterminés par des questions de gouvernance, de crédibilité et de responsabilité – à qui de décider ce qui est essentiel, pour quelles personnes, en vertu de quelles normes et en se fondant sur le jugement et l'autorité professionnelle de quel groupe? Ces questions, comme toutes celles liées à la gouvernance, sont déterminantes car elles sont au cœur de l'examen en cours des services de santé. À l'instar de notre système national de santé publique, qui est le sujet d'un débat intense et d'un examen minutieux, j'estime que le moment est venu de parler ouvertement de la gouvernance des soins de santé au sein du Service. Ces questions sont trop importantes et les enjeux sont trop élevés pour que toutes les réponses proviennent du milieu correctionnel.

l'onguent topique de sa propre poche et avec son allocation quotidienne de 2,50 \$. Le médecin de l'établissement l'a avisé qu'il pouvait présenter une demande d'exception, laquelle devait être approuvée par le gestionnaire régional des Services cliniques. Le médecin traitant a rempli le formulaire nécessaire, mais la demande a été refusée à l'échelon régional. L'examen à l'échelon national est en cours.

Il n'y a pas eu encore beaucoup de plaintes touchant en soi les changements apportés récemment au formulaire des médicaments du SSC. Cependant, nous avons commencé à recevoir des plaintes concernant l'annulation de médicaments ou de méthodes de traitement prescrites et des changements à cet égard. Comme je l'ai dit auparavant, la vie en établissement est fondée sur des règles et la routine. Les changements aux règles en milieu carcéral ne sont jamais faciles, en particulier pour les délinquants âgés. Pour cette raison, le Service devrait peut-être envisager de consulter d'avantage les détenus et leur expliquer plus clairement les raisons d'être et les répercussions des changements aux traitements, aux diagnostics et aux services acceptés par le passé. En particulier, il

devrait informer les délinquants des « exceptions » prévues en vertu du nouveau Cadre national des services essentiels<sup>6</sup> ainsi qu'établir et respecter des délais pour la mise en œuvre de ce processus. L'examen des services de santé a été mené en grande partie à l'interne. Le Service a bel et bien mis sur pied un comité consultatif national sur les services de santé essentiels, mais ce comité comptait peu de professionnels de la santé de l'extérieur. Dans un premier temps, l'examen visait à établir et à faire approuver une liste des services, du matériel et des fournitures (y compris le formulaire des médicaments) auxquels s'appliquerait le cadre. Nous nous interrogeons sur le bien-fondé des critères appliqués jusqu'à maintenant, comme les coûts, la sécurité et l'efficacité, lorsqu'il s'agit de déterminer et de justifier les services et traitements qui sont essentiels. La prochaine étape de l'examen portera sur les autres secteurs essentiels, comme les soins de santé mentale, la santé publique, les soins dentaires et les diagnostics. Le Service ne doit pas oublier qu'il est tenu juridiquement de fournir aux délinquants des services de santé essentiels qui respectent les normes professionnellement reconnues. Tout système de soins de santé géré de manière centrale doit offrir une certaine uniformité à l'échelle nationale tout en étant suffisamment souple pour répondre aux besoins en matière de santé au niveau individuel et local.

<sup>6</sup> Service correctionnel du Canada. *Cadre national des services de santé essentiels*, le 31 mars 2009.

différences dans le traitement et des conflits sur les rôles, ainsi que causer des frustrations chez les professionnels et les détenus. Le Service a retenu les services d'Agrement Canada dans le but d'uniformiser davantage les services de santé dans les établissements et de veiller à ce que ces services soient conformes aux normes professionnellement reconnues. Il y a cependant lieu de noter que le processus d'agrement a été lancé il y a près de dix ans.

Selon des données internes du SCC, les délinquants sous responsabilité fédérale ont présenté 2 289 plaintes et griefs liés aux services de santé au cours de l'exercice 2007-2008. Au total, 361 plaintes et griefs, soit environ 16 %, ont été accueillis en tout ou en partie. De ce nombre, les sujets de plaintes les plus courants étaient les suivants :

- médicaments et ordonnances (28 %);
- compétence du personnel (18 %);
- périodes d'attente (17 %);
- retards quant au traitement et au diagnostic (13 %);
- communication (7 %).

Je peux confirmer ces données dans la mesure où les soins de santé sont en tête de liste des sujets de plaintes présentées chaque année à mon Bureau. La seule différence entre les données du SCC<sup>5</sup> et nos interventions a trait à l'accès aux soins de santé.

Service correctionnel du Canada, Services de santé. Rapport sur les griefs liés aux Services de santé de 2007-2008, mars 2009.

## Résumé de cas :

Un détenu a communiqué avec mon Bureau, prétendant que le médicament qui lui était prescrit n'était plus couvert en vertu des nouvelles règles du formulaire national des médicaments. En tant que délinquant âgé ne pouvant plus travailler dans la prison, il affirmait qu'il ne pouvait pas payer lui-même

Il n'est pas surprenant que les problèmes de soins de santé provoquent une réaction prononcée parmi la population carcérale. La santé est l'une des quelques fonctions sur lesquelles les délinquants exercent un certain contrôle et bénéficient d'une certaine autonomie, dans la mesure où ils sont responsables de leur santé malgré leur incarcération. Cependant, les détenus n'ont pas grand choix sur le plan pratique quant au professionnel qui répond à ses besoins, à la façon dont les soins sont donnés et à ce qui est considéré comme des soins essentiels. Contrairement au public, lorsqu'ils ont besoin de soins, les délinquants incarcérés dans les établissements fédéraux sont considérés en premier comme des détenus, puis ensuite comme des patients. Ils doivent se contenter des soins qui leur sont offerts, au moment où ils leur sont offerts.

### 3 // EXAMEN DES SERVICES DE SANTÉ

#### Résumés de cas :

Un détenu de 47 ans souffrant de complications liées à une maladie cardiovasculaire est décédé dans un établissement à sécurité maximale. On ne connaît pas encore les causes exactes de sa mort. Cependant, le comité d'enquête du SCC a noté de nombreuses lacunes quant à la qualité des soins que ce détenu avait reçus avant sa mort. Par exemple, six mois auparavant, le médecin traitant de l'établissement avait demandé que l'on prenne la pression artérielle du détenu et que l'on effectue des examens hématologiques deux fois par semaine, ce qui n'a jamais été fait. Le soir de sa mort, le détenu a été retrouvé gisant insensible sur le sol de sa cellule lors d'une patrouille de sécurité. La politique dit clairement qu'en cas d'urgence médicale, les membres du personnel doivent immédiatement demander de l'aide et appliquer les techniques de réanimation cardio-respiratoire, ce qu'ils n'ont pas fait. Mon Bureau

poursuit son enquête sur les circonstances immédiates du décès et celles qui ont pu y contribuer.

Malgré un budget annuel de plus de 180 millions de dollars<sup>4</sup> pour les services de santé, le Service répond aux besoins de santé des détenus de façon inégale, en fonction des conditions générales locales ou particulières à l'établissement. Les professionnels de la santé offrent sans doute des soins de grande qualité, mais cette situation est souvent plus représentative des réseaux de santé locaux que de la politique du SCC. Plusieurs facteurs contribuent au nombre de plaintes liées aux services de santé que traite mon Bureau chaque année, y compris le manque d'uniformité dans les pratiques cliniques d'un établissement à l'autre; les changements apportés récemment quant à la définition et à la prestation des services de santé essentiels, y compris les soins compris et les justifications à cet égard; et le manque d'autorité hiérarchique directe à l'égard des médecins traitants, du personnel infirmier, des dentistes et des psychologues embauchés sur une base contractuelle ou comme employés du SCC. Le fait que le SCC soit une entité fédérale qui emploie en permanence et à contrat des professionnels de la santé assujettis aux règles provinciales et territoriales en matière de licences et de pratiques médicales représente un autre facteur. La situation peut entraîner des

<sup>4</sup> Ce montant comprend le financement pour les centres régionaux de traitement.

dernières recherches et analyses et qui prévoit un traitement clinique approprié, des mesures d'intervention et de prévention ainsi qu'un rôle de surveillance par l'AC.

Sur ce sujet, voici mes recommandations :

#### RECOMMANDATION 5

LE SCC DEVRAIT ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR GÉRER LES COMPORTEMENTS CHRONIQUES ET

LES INCIDENTS D'AUTOMUTILATION ET LA

COMMUNIQUER À MON BUREAU, LE PROTOCOLE

DEVRAIT ÉTABLIR CLAIREMENT LES POUVOIRS ET LES

RESPONSABILITÉS DES BUREAUX NATIONAUX ET

RÉGIONAUX ET DES ÉTABLISSEMENTS POUR ASSURER

UNE GESTION ET UNE SURVEILLANCE CONSTANTE DE

CES CAS ET PRÉVOIR LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE

FORMATION POUR AIDER LES EMPLOYÉS À

RECONNAÎTRE RAPIDEMENT LES COMPORTEMENTS

D'AUTOMUTILATION.

#### RECOMMANDATION 6

IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE DES PLANS DE GESTION

CLINIQUE - COMPORTANT DES MESURES DE

PRÉVENTION, D'INTERVENTION ET DE TRAITEMENT -

POUR GÉRER LES DÉLIQUANTS QUI S'AUTOMUTILIENT

DE MANIÈRE CHRONIQUE.

#### RECOMMANDATION 7

IL FAUDRAIT ÉTABLIR DE MANIÈRE URGENTE UN

RÉPERTOIRE DES PRATIQUES EXEMPLAIRES SUR LE

TRAITEMENT ET LA PRÉVENTION EN MATIÈRE

D'AUTOMUTILATION ET LE DISTRIBUER RAPIDEMENT

DANS TOUT LE SERVICE.

#### RECOMMANDATION 8

LE SCC DEVRAIT ÉTABLIR IMMÉDIATEMENT DANS

CHAQUE RÉGION, SELON LES BESOINS, DES UNITÉS

SPÉCIALISÉES DANS LA GESTION DES DÉLIQUANTS

QUI S'AUTOMUTILIENT DE MANIÈRE CHRONIQUE.

personnel de première ligne doit se montrer vigilant. Il devrait par exemple appliquer les principes de la sécurité active et apprendre à reconnaître les indicateurs de l'automutilation pour pouvoir intervenir adéquatement.

Je suis d'avis qu'il faut comprendre l'automutilation dans les prisons et traiter ces cas d'abord et avant tout comme une question de santé mentale, et non pas exclusivement ou surtout comme un problème de sécurité ou de comportement (par exemple, il faudrait cesser de parler de caprices ou de comportement visant à attirer l'attention). Trop souvent, les incidents d'automutilation entraînent un recours à la force disproportionné par rapport au risque, ce qui va à l'encontre du principe des « mesures le moins restrictives possible » et est inapproprié sur le plan clinique. Dans certains cas, le recours à la force vient exacerber une situation d'urgence médicale ou de santé mentale déjà pénible.

Au cours de la dernière année, des représentants de mon Bureau ont écrit à plusieurs reprises à des cadres supérieurs de l'administration centrale (AC) afin de leur recommander de participer activement aux efforts visant à mettre en place des plans de gestion et d'intervention clinique pour les délinquants qui s'automutilent de manière chronique et de diriger ces travaux. Le Service a répondu à mes demandes répétées en disant que, dans les cas d'automutilation, le rôle de l'AC se limite à apporter une aide et un appui à la demande du directeur de l'établissement et des

autorités régionales directement responsables des détenus. Parallèlement, le personnel de première ligne, soit les psychiatres et les psychologues, a avisé notre Bureau que le personnel sur le terrain ne comprend pas exactement ce qu'est un plan de gestion clinique (PGC) et ne sait pas qui doit l'établir, malgré les efforts déployés par l'AC pour définir les éléments d'un tel plan.

Si les ressources locales sont insuffisantes et que les éléments essentiels d'une stratégie visant à gérer les incidents d'automutilation chroniques ne sont pas en place, peu importe si les autorités régionales demandent ou non à l'AC de l'aide. En effet, même si elles demandent et obtiennent des conseils, les autorités régionales n'ont pas la capacité de les appliquer.

Mon Bureau estime que les cas impliquant des incidents répétés d'automutilation devraient être renvoyés au commissaire adjoint des Services de santé à l'AC et, dans le cas de délinquantes, à la sous-commissaire pour les femmes. L'AC devrait en retour veiller à ce que des PGC sont en place dans les établissements et que des équipes régionales et nationales examinent périodiquement les progrès réalisés en vue de la gestion de ces cas. Je suis tout à fait d'accord qu'il faut approfondir les recherches pour mieux comprendre la dynamique, les caractéristiques et les besoins de ce groupe de population à la hausse. Or, il est important pour le Service de mettre en place une stratégie nationale uniforme qui tient compte des

## 2 // RÉACTION AUX INCIDENTS D'AUTOMUTILATION

substantiellement. Au cours de la période de six mois allant d'avril à septembre 2008, 184 incidents d'automutilation ont été signalés dans le RAPST, soit plus du double par rapport à la même période en 2006<sup>3</sup>. Dans mon rapport annuel de 2006-2007, je

recommandais au Service correctionnel d'établir un cadre afin de systématiquement signaler et passer en revue les circonstances entourant les tentatives de suicide, les incidents d'automutilation et les suicides. J'ai formulé cette recommandation avec deux objectifs en tête : d'une part, amener le Service à prendre des mesures correctrices pour prévenir les incidents d'automutilation et d'autre part, s'assurer que les cas difficiles soient évalués adéquatement et que les délinquants visés reçoivent les traitements nécessaires et fassent l'objet de plans de gestion et de traitement efficace.

Le Service effectue des recherches à fin de mieux comprendre le problème et d'en évaluer la portée.

Ces recherches prennent appui sur une étude interne récente sur les incidents d'automutilation signalés.

Le but est d'établir des données de référence, de comprendre la dynamique et les motifs de l'automutilation, de dresser un profil des personnes qui

ont ces comportements, et d'élaborer un répertoire des stratégies d'intervention clinique. L'étude interne en question laisse entendre que dans la plupart des cas, les personnes qui s'automutilent ne cherchent pas à mettre fin à leur vie. En fait, la majorité de ces délinquants ne cachent nullement leurs intentions. Par conséquent, le

**Résumés de cas :**  
1 // L'instigateur a tenté de se suicider en se pendant dans sa cellule d'isolement.  
2 // L'instigateur a informé les membres du personnel qu'il avait ingéré tous ses médicaments.  
3 // L'instigateur s'est infligé des blessures au bras avec un morceau de verre et a refusé d'obéir aux ordres d'arrêter. Les membres du personnel ont eu recours à la force pour l'empêcher de continuer. Le personnel a mis le matériel de contrainte Pinel à l'instigateur, qui est évalué par les employés des services de santé.

*Source : Système interne de signalement des incidents du SCC (RAPST).*

Les comportements autodestructeurs, en

particulier s'ils sont répétés et chroniques, sont une source de préoccupation et une priorité pour mon

Bureau. Le Service doit concentrer ses efforts pour régler ce problème. Je suis inquiet du nombre et de la

fréquence des incidents de cette nature, surtout les cas chroniques, signalés au cours de la dernière année dans le système interne du Service (RAPST), et avec bonne raison. Selon une étude menée récemment par le SCC, le nombre d'incidents d'automutilation signalés par les détenus a augmenté progressivement, mais

altercations et des échanges de coups avec les membres du personnel ou d'autres détenus, ce qui a souvent pour résultat qu'ils écoperent d'accusations d'infractions aux règles de l'établissement ou qu'ils sont placés pour de longues périodes en isolement préventif ou disciplinaire.

Nous sommes d'avis que le fait d'être privé

pendant de longues périodes de tout contact humain a une incidence négative sur la santé mentale et nuit à la réadaptation. Les conditions de privation dans la plupart des unités et cellules d'isolement sont loin d'aider les personnes atteintes de troubles mentaux; elles contribuent plutôt à exacerber les comportements inadéquats ou difficiles à corriger. Dans le cadre de ses enquêtes, mon Bureau a découvert que les détenus sont placés dans ces cellules et unités parce qu'ils avaient eu un comportement causé au départ par un problème de santé mentale. Il s'agit d'une situation classique où la personne n'a aucun moyen de s'en sortir.

Il faut mettre fin à la pratique d'exposer les

délinquants atteints de troubles mentaux à des

périodes prolongées d'isolement et de privation, car cela n'est ni sécuritaire, ni humain. En fait, puisque l'isolement n'est pas un moyen efficace de traiter les

maladies mentales, j'ai formulé trois grandes

recommandations à cet égard dans mon rapport

Une mort évitable :

Les gestionnaires régionaux, y compris les responsables des soins de santé, devraient procéder à un examen des placements en isolement prolongé tous les soixante jours;

Il faudrait effectuer un examen psychologique du détenu pour déterminer son état de santé mentale, plus particulièrement une évaluation du risque de comportement d'autodestruction, dans les 24 heures suivant le placement en isolement;

Un arbitre indépendant devrait examiner les

placements en isolement des détenus souffrant de problèmes de santé mentale.

Le Service a réagi en mettant sur pied un Comité

national de gestion de la population chargé d'assurer une surveillance à l'échelle nationale du recours à

l'isolement préventif. Il s'est également engagé à mettre à l'essai un processus d'examen indépendant des cas

d'isolement prolongé au cours de la prochaine année. Je recommande ce qui suit pour aider le Service à

s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du public et à maintenir sa crédibilité.

#### RECOMMANDATION 4

LE SERVICE DEVRAIT MENER SANS TARDER UN EXAMEN INDÉPENDANT DES CAS D'ISOLEMENT À LONG TERME ET FAIRE VALIDER ET ÉVALUER LE PROCESSUS

D'EXAMEN DE CES CAS PAR UN ORGANISME EXTERNE.

RECOMMANDATION 3

IL FAUDRAIT SANS TARDER ÉTABLIR ET METTRE EN APPLICATION DES PLANS DE GESTION CLINIQUES POUR TRAITER LES DÉLINQUANTS SOUFFRANT DE TROUBLES DE SANTÉ MENTALE, ET IL FAUDRAIT QUE CES PLANS SOIENT GÉRÉS PAR DES ÉQUIPES MULTIDISCIPLINAIRES, COMPOSÉES DE MEMBRES DU PERSONNEL DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE, DE SECURITE ET DE GESTION DES CAS TRAVAILLANT EN COLLABORATION.

Comme je le constate avec preuve à l'appui dans le cadre de l'enquête sur le décès d'Ashley Smith, je m'inquiète de plus en plus du recours répété et généralisé à l'isolement pour gérer les délinquants atteints de troubles mentaux dans les pénitenciers fédéraux. Dans un environnement correctionnel, les délinquants souffrant de problèmes de santé mentale ne comprennent pas toujours les règles de l'établissement et ont parfois de la difficulté à les respecter ou à s'y adapter. Ils souffrent souvent de troubles de la personnalité ou de pensée illogique, de déficiences cognitives, de délire, de paranoïa ou de changements d'humeur prononcés. En raison de leurs troubles mentaux, ils ont des comportements irrationnels, impulsifs et compulsifs qui entraînent des

des ressources du secteur des Services de santé, cette unité mobile a été mise en place à la demande d'un directeur d'établissement régional pour femmes. Un élément central de l'intervention de l'EIMTEC est le plan de gestion clinique (PGC), qui est décrit comme un document de travail interne « portable qui est élaboré par et pour l'équipe de gestion de cas [...] Il fait état des interventions cliniques ainsi que des interventions liées à la gestion de cas et à la sécurité »<sup>2</sup>. Cette initiative est encore à l'étape de projet pilote et de développement. Il est cependant réconfortant de constater que le Service comprend qu'il doit commencer à intégrer diverses interventions cliniques aux mesures de sécurité et de gestion des cas pour mieux gérer les délinquants atteints de troubles mentaux. (Il s'agissait après tout d'un élément central de la Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes proposée en 2002.) Pour passer à une mise en œuvre nationale, le SCC devra veiller à mettre en place dans les établissements les ressources nécessaires pour continuer à assurer l'ensemble des soins prévus dans le PGC. Si les établissements n'ont pas la capacité nécessaire, l'EIMTEC offrira

uniquement une solution d'urgence à court terme à un problème très pressant et compliqué.

<sup>2</sup> Service correctionnel du Canada. *Équipe interdisciplinaire mobile de traitement, d'évaluation et de consultation (EIMTEC). Foire aux questions*, document interne, sans date.

période de « stabilisation ». Submergés par la demande, les CRT sont pris dans un tourbillon de renvois, d'admissions et de congés. Le Service n'offre presque aucun soin intermédiaire en santé mentale pour aider les délinquants à faire la transition entre les interventions thérapeutiques et cliniques offertes dans les CRT et le retour au quotidien dans les établissements ordinaires. Sauf pour deux projets pilotes régionaux proposés, il n'a mis en place ni mesure ni service médian aux délinquants qui tentent de s'habituer à nouveau à la vie dans une prison ordinaire. L'isolement est trop souvent la solution par défaut.

Or, la plupart des délinquants atteints de troubles mentaux n'éprouvent pas généralement des besoins criants qui leur permettraient d'obtenir les services des CRT. Moins de 10 % des délinquants sont effectivement admis dans les CRT ou traités dans l'environnement thérapeutique offert par ceux-ci. La plupart des délinquants restent au sein de la population carcérale générale, où les ressources psychologiques sont limitées. Lorsqu'ils font l'objet d'une évaluation, ils sont souvent présentés comme ayant des problèmes de comportement, et non un trouble de santé mentale. Au sein du système correctionnel, il faudrait voir les problèmes de santé mentale pour ce qu'ils sont, sans considération pour les autres questions liées à la sécurité, au risque et aux mesures de contrôle.

## RECOMMANDATION 2

En l'absence générale de services de santé mentale accessibles, les délinquants qui ont des besoins bien établis demeurent dans un cadre où l'on n'a pas les moyens de décoder les symptômes et de moduler les comportements. Trop souvent, les problèmes de santé mentale se détériorent au point où les délinquants enfreignent les règles de l'établissement, ont des altercations avec le personnel et d'autres délinquants, et, souvent, se font du mal. Trop souvent aussi, ils sont placés en isolement ou sous garde contrôlée pour leur propre sécurité. Mon Bureau reçoit un grand nombre de plaintes concernant des placements en isolement, des transfèvements vers des établissements de niveau de sécurité supérieure et des incidents de recours de la force provoqués par des comportements découlant de besoins en santé mentale.

CONFORMÉMENT À LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE APPRouvÉE PAR LE SCC, LE SERVICE DEVRAIT IMMÉDIATEMENT METTRE EN PLACE DES UNITÉS DE SOINS INTERMÉDIAIRES EN SANTÉ MENTALE DANS CHAQUE RÉGION.

Au cours de la dernière année, le Service a mis en place, à titre de projet pilote, une Équipe interdisciplinaire mobile de traitement, d'évaluation et de consultation (EIMTEC). Composée de membres du personnel de l'administration centrale avec l'aide

## Résumé de cas :

L'état de santé mentale d'un détenu à sécurité maximale placé sous surveillance deux jours auparavant parce qu'il présentait un risque élevé de suicide s'est rapidement détérioré, l'amenant à s'automutiler et à tenter de se suicider. Une équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence a sorti le détenu de la cellule d'isolement, lui a mis du matériel de contrainte à six points d'attache et a procédé d'urgence à son transfert vers le Centre régional de traitement (CRT). Moins de 24 heures plus tard, tandis qu'il portait encore le matériel de contrainte, le détenu a été renvoyé du CRT et placé de nouveau dans la même cellule d'isolement, sans plan de gestion clinique. Mon Bureau poursuit son enquête dans cette affaire.

Les délinquants ayant des besoins criants et ceux nécessitant des interventions spécialisées peuvent être envoyés dans un centre régional de traitement (CRT), mais ils sont habituellement transférés à nouveau dans l'établissement ayant fait le renvoi après une courte

Je crois qu'il s'agit en partie d'un problème de priorité. Par exemple, à l'exception des psychologues participant à l'Initiative sur la santé mentale en établissement, un psychologue du SCC passe généralement la plus grande partie de sa journée à mener des évaluations du risque (examens des cas en vue de la mise en liberté, examens des cas d'isolement et du classement, réévaluations de la core de sécurité, etc.) au lieu de traiter les délinquants atteints de troubles mentaux et d'évaluer leurs besoins. Le fait de mettre l'accent sur le risque dans la gestion des comportements troublants associés aux maladies mentales donne lieu à des interventions axées sur la sécurité et la répression plutôt que sur le traitement et l'intervention. Malheureusement, il existe clairement une distinction entre les évaluations du risque, de la sécurité et des vulnérabilités et les pratiques de traitement et d'intervention clinique. Les délinquants qui ont besoin du deuxième type d'interventions font souvent les frais de cette division ou sont tout simplement négligés.

## RECOMMANDATION 1

LE SERVICE DEVAIT RECRUTER ET EMBAUCHER D'AVANTAGE DE PROFESSIONNELS DES SOINS DE SANTÉ MENTALE, EN POURVOYANT EN PREMIER LES POSTES VACANTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS OÙ LES SERVICES SONT INSUFFISANTS ET DEVAIT PRÉVOIR DES BUDGETS PERMANENTS POUR LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DE CES PROFESSIONNELS.

troubles mentaux soit ne sont pas traités, soit font l'objet d'une attention clinique limitée. Il est souvent difficile, même dans la collectivité en général, de détecter et de traiter les maladies mentales. L'environnement carcéral ne fait qu'aggraver le problème.

Nous savons également que la plupart des délinquants atteints de troubles mentaux ont de la difficulté à s'adapter à l'environnement carcéral et à participer aux programmes correctionnels

conventionnels pour toutes sortes de raisons, notamment des déficiences ou retards cognitifs. Or, la plupart d'entre eux n'ont toujours pas de plan intégré de traitement et de gestion clinique. La

continuité et la qualité des soins de santé mentale posent également de graves problèmes, sans compter que la plupart des établissements fédéraux au pays, que ce soit à sécurité maximale, moyenne ou

minimale, manquent de ressources pour offrir les services de santé mentale nécessaires.

L'une des grandes priorités du Service

correctionnel est de renforcer sa capacité de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants. Mon Bureau a donné son adhésion à la Stratégie en matière de santé mentale du SCC de 2004 ainsi qu'à

l'Initiative sur la santé mentale dans la collectivité (2005) et à l'Initiative sur la santé mentale en

établissement (2007) qui s'y rattachent. Nous sommes conscients des nouvelles ressources consacrées à

l'amélioration de la capacité d'offrir des soins primaires

dans les établissements ordinaires par l'entremise entre autres de ces initiatives et nous félicitons le SCC

d'avoir agi. Nous avons également recommandé et appuyé l'adoption d'une approche multidisciplinaire pour traiter les délinquants atteints de troubles

mentaux, c'est-à-dire une approche qui mise sur

différents éléments et la participation de représentants de plusieurs disciplines (psychologues, psychiatres,

travailleurs sociaux, personnel infirmier, conseillers en comportement) de même que des responsables de la

gestion de cas et de la sécurité. Tous ces éléments sont essentiels pour mieux répondre aux besoins en santé mentale des délinquants sous responsabilité fédérale.

Récemment, certains progrès ont été réalisés : mise

en œuvre d'une nouvelle trousse de formation sur la

santé mentale à l'intention du personnel de première ligne; entrée en application d'un nouveau système de

dépistage des troubles de santé mentale à l'admission; planification en vue de la mise en liberté et de la

réinsertion sociale. Malgré tout, je suis toujours déçu de la lenteur à laquelle les changements sont apportés

et par l'absence de résultats concrets montrant une

amélioration dans la prestation et la qualité des soins et des services offerts aux délinquants atteints de troubles mentaux. Comme je l'ai mentionné auparavant, les

intentions sont bonnes, mais le système n'a pas la capacité de réagir et de s'adapter à la situation. De

façon générale, la situation des délinquants atteints de problèmes de santé mentale ne s'est pas beaucoup

améliorée depuis que mon Bureau a signalé pour la

première fois le triste état des choses en 2004.

## 1 // SANTÉ MENTALE

déjà été des patients externes avant l'admission. La probabilité d'avoir un diagnostic de troubles mentaux au moment de l'admission est deux fois plus grande chez les femmes que chez les hommes; plus de 30 % des femmes avaient déjà été hospitalisées en raison de troubles psychiatriques<sup>1</sup>. Selon un examen récent des détenus dans cette région ont un diagnostic de troubles mentaux, se font actuellement prescrire des médicaments ou font l'objet d'une évaluation ou d'une intervention psychologique. D'après les résultats préliminaires d'un système de dépistage des maladies mentales nouvellement mis en place, un délinquant sur quatre souffrirait à des degrés variables de troubles mentaux à son admission.

Le nombre exact de personnes atteintes de maladie mentale et ce qu'on entend par troubles mentaux ne font pas toujours l'unanimité. Cependant, il est de plus en plus clair que ces personnes forment un groupe très important, vulnérable et en détresse de la population carcérale. C'est dans les prisons fédérales que l'on retrouve en effet la plus importante population psychiatrique. Cependant, malgré les besoins flagrants, le système correctionnel fédéral a une capacité limitée d'offrir un traitement et des interventions et se limite donc largement au traitement des cas les plus graves ou des cas chroniques — c'est à-dire aux délinquants qui reçoivent des soins psychiatriques dans l'un des cinq centres régionaux de traitement (CRT). La plupart des autres cas de

Lors de ma comparution devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale le 2 avril 2009, le ministre de la Sécurité publique a fait des remarques perspicaces au sujet des délinquants souffrant de troubles de santé mentale et s'est demandé si les prisons étaient le meilleur endroit pour les traiter. Le ministre a signalé qu'au cours des 30 dernières années, nous sommes passés progressivement vers un système de traitement externe et communautaire en faisant sortir les personnes souffrant de troubles mentaux de nos établissements psychiatriques provinciaux pour nous rendre compte que nous étions en train de les faire entrer en prison. Le ministre a résumé le problème en quelques mots, en suggérant que nous « criminalisons les malades mentaux ».

Il a laissé entendre clairement dans ses remarques qu'il ne sera pas facile de régler le problème puisqu'il faudra apporter des réformes importantes aux systèmes de soins de santé, de justice pénale et de services correctionnels.

Le sort des détenus atteints de troubles mentaux est devenu une préoccupation centrale et une grande priorité de mon Bureau. Nous savons que la prévalence des délinquants souffrant de graves problèmes de santé mentale à leur arrivée en prison a doublé au cours des cinq dernières années. Onze pour cent (11 %) des délinquants sous responsabilité fédérale ont un diagnostic de troubles mentaux à l'admission, plus de 20 % des délinquants prennent des médicaments pour des troubles psychiatriques, et un peu plus de 6 % ont

<sup>1</sup> Sécurité publique Canada. *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* – 2008, décembre 2008.

## Santé mentale

Ashley Smith n'est pas un cas isolé... La jeune femme souffrait d'une maladie mentale, et la vérité, c'est que son rétablissement a été empêché parce que le réseau de services est complexe et décousu, parce que les politiques sont désuètes, parce qu'on a raté des occasions de lui venir en aide et parce que les maladies mentales font l'objet de stigmates pour jeunes Le personnel des établissements pour jeunes et pour adultes n'a pas su reconnaître les problèmes de santé mentale comme tels et a puni Mme Smith à maintes reprises au lieu de l'aider. On l'a placée dans des cellules d'isolement, on a porté de nouvelles accusations contre elle, on l'a agressée, on l'a marginalisée et on l'a transférée onze fois en moins d'un an. Elle n'a jamais reçu tous les traitements dont elle avait besoin pour corriger les problèmes de santé mentale que cachaient ses comportements perturbateurs.

Communiqué de presse, Centre d'excellence provincial en santé mentale des enfants et des ados, Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario, 3 mars 2009.

# EXAMEN DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

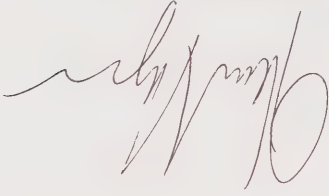
délinquants dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois.

Cette année, il y a eu une baisse du nombre et de la fréquence des visites dans les établissements à l'échelle du pays. La crédibilité, la légitimité et l'accès sont des éléments essentiels de la fonction d'ombudsman. Par rapport aux années précédentes, les délinquants ont fait moins appel aux services offerts par mon Bureau. Cependant, j'ai remarqué que cette baisse est due en grande partie à la présence moins marquée du Bureau dans les établissements. Or, la demande était tout simplement trop grande pour le peu de ressources, qui ont eu à gérer de multiples priorités concurrentes. Certaines de ces priorités, comme je l'explique plus loin, ont empêché les enquêteurs de visiter les établissements et les ont obligés à se consacrer à des examens complexes et exigeants.

Deux enquêtes très difficiles et détaillées ont accaparé en particulier les ressources l'an dernier. Le Bureau a publié ses constatations et recommandations dans des rapports portant sur deux décès troublants survenus en établissement, soit **A défaut de répondre** (mai 2008) et **Une mort évitable** (mars 2009) – parce qu'il était dans l'intérêt public de le faire. Les deux décès auraient pu être prévenus et étaient le produit de problèmes systémiques et d'erreurs individuelles. Pour effectuer ces enquêtes et mener le suivi nécessaire, le Bureau a été obligé de redistribuer la charge de travail et de réorganiser ses priorités.

Sur une note personnelle, je suis très heureux d'avoir appris le renouvellement de ma nomination, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009, pour trois années en tant

Howard Sapers  
Enquêteur correctionnel du Canada



qu'enquêteur correctionnel. Ce renouvellement est une bonne occasion de faire le point, de prendre de nouveaux engagements et d'aller de l'avant. C'est donc avec une conviction, une énergie et un optimisme renouvelés que je présente mon rapport annuel pour 2008-2009.



chercher des solutions et des pratiques novatrices qui permettront de manière concrète et à long terme de réparer l'échec que constitue la surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels. De même, il est troublant de constater qu'il n'y a pas eu plus de progrès en ce qui concerne les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, dont la population n'a cessé de croître au cours des dernières années. Comme je le dis clairement dans le rapport, le soi-disant protocole de gestion des délinquantes n'a rien à voir avec une approche correctionnelle efficace et progressive. Il s'agit en fait d'un pas dans la mauvaise direction.

En tant qu'ombudsman, j'ai pour mandat d'enquêter sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, aux recommandations, aux actes ou aux omissions du Service correctionnel qui sont contraires aux lois ou aux politiques, ou qui affectent négativement les délinquants individuellement ou en groupe. Inévitablement, mon travail au Bureau m'amène à constater par écrit les erreurs, les lacunes et les échecs et à recommander des mesures correctrices. Mon Bureau communique avec le Service seulement en cas de problème ou lorsque nous relevons une question à régler.

En effet, mon travail me donne rarement l'occasion de transmettre des félicitations pour un travail bien fait, de reconnaître que l'on sauve des vies ou de présenter une mention élogieuse pour un dévouement exceptionnel. Pourtant, plusieurs initiatives nationales méritent d'être soulignées, par exemple le rapport de 2008 du Groupe d'examen des politiques, dans lequel il est recommandé de renforcer

la capacité stratégique et la structure de gouvernance du Service. Je suis également encouragé par la réponse initiale du Service au rapport sur les décès évitables en établissement publié récemment par le Bureau et par l'engagement du Service de suivre la situation de près. J'ai depuis toujours beaucoup de respect pour les hommes et les femmes qui travaillent aux premières lignes du système correctionnel fédéral canadien. Faire preuve d'humanité, de compassion et de maîtrise de soi tout en aidant les membres les plus vulnérables, isolés et démunis de la société n'est pas seulement un travail, mais bien une vocation. Par sa nature, le travail correctionnel est mené dans des circonstances difficiles, stressantes et exigeantes. Il y a beaucoup de mérite à se dévouer pour la fonction publique, à protéger la sécurité publique et à transformer des vies. Je me joins d'ailleurs à tous les Canadiens et Canadiennes pour transmettre mes meilleurs vœux au SCC à l'occasion de son 30<sup>e</sup> anniversaire.

Compte tenu de mon rôle de surveillance et de mon mandat, je suis conscient qu'il y aura toujours une certaine tension « créative » et un débat constructif entre le Bureau et le Service. C'est normal et même sain dans le cas des fonctions d'ombudsman. La plupart du temps, la relation entre les deux organismes est empreinte de respect, de courtoisie et de professionnalisme. Nous devons parfois accepter nos divergences d'opinions au sujet de certains problèmes difficiles touchant les services correctionnels, mais au bout du compte nous sommes tous aussi déterminés à assurer la sécurité publique, à respecter les principes liés au traitement équitable et humain des délinquants et à faciliter la réinsertion sociale sans risque des

## MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Les personnes qui lisent assidûment les rapports annuels du Bureau remarqueront l'ajout de résumés de cas dans le rapport de 2008-2009. Choisis parmi plus de 6 000 plaintes de délinquants présentées au Bureau au cours de la dernière année, ces cas font ressortir les liens qui existent entre les plaintes individuelles et les préoccupations systémiques. Ils mettent également en évidence mon mandat premier, qui est de traiter en temps opportun les plaintes des délinquants de manière objective et équitable. Au cœur de presque chaque plainte se trouve habituellement un problème général ou systémique lié à l'interprétation ou à l'application des lois et des politiques correctionnelles. Les examens et les enquêtes effectués par mon Bureau portent sur le caractère équitable des décisions rendues dans ces cas.

Le rapport de cette année, mon sixième, passe en revue neuf grands sujets de préoccupation. Les lecteurs et lectrices qui ont suivi la publication du rapport du Bureau sur le décès tragique d'Ashley Smith (*Une mort évitable*) ne seront pas surpris que le rapport de cette année débute avec un examen des questions de santé mentale, suivi d'une section sur l'automutilation et autres comportements autodestructeurs dans les prisons et d'observations au sujet de l'examen des services de santé essentiels par le Service correctionnel du Canada (SCC). J'ai délibérément présenté et organisé l'information de cette manière, car j'en suis arrivé à la conclusion que la prestation de services de santé mentale et d'autres

services connexes au sein du système correctionnel fédéral représente sans doute le problème le plus grave et le plus pressant pour le Service en ce moment. Le nombre de plaintes liées aux soins de santé que le Bureau a reçues cette année et les années précédentes confirme la gravité du problème. Les services de soin de santé mentale au sein du système correctionnel fédéral sont mis à rude épreuve, et il y a des lacunes sur les plans de la capacité, de la qualité, des normes et la souplesse. La criminalisation et l'incarcération des personnes atteintes de troubles de santé mentale alourdissent le système de justice pénale et ne contribuent d'aucune manière à améliorer la sécurité publique. La demande de services de santé mentale au sein du système correctionnel augmente considérablement, et les besoins non comblés sont immédiats et troublants.

Cependant, ce n'est pas parce que le rapport commence par les questions de santé mentale que les autres sujets de préoccupations méritent moins l'attention du public. En fait, le rapport de cette année souligne à nouveau le vaste éventail de problèmes touchant les délinquants autochtones et les femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Je signale à nouveau qu'à cet égard il y a lieu de mettre en place une structure directe et visible de leadership et de responsabilisation. À mon avis, il ne suffit pas d'aspirer à réduire l'écart entre les résultats sur le plan correctionnel des délinquants autochtones par rapport aux délinquants non autochtones. Nous devons en fait

— 9 —

AU CŒUR DE PRESQUE  
CHAQUE PLAINTE SE  
TROUVE HABITUELLEMENT  
UN PROBLÈME GÉNÉRAL  
OU SYSTÉMIQUE LIÉ À  
L'INTERPRÉTATION OU  
À L'APPLICATION DES  
LOIS ET DES POLITIQUES  
CORRECTIONNELLES.

7 MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

10 EXAMEN DES PRINCIPAUX SUJETS DE PRÉOCCUPATION

1 // SANTÉ MENTALE

2 // RÉACTION AUX INCIDENTS D'AUTOMUTILATION

3 // EXAMEN DES SERVICES DE SANTÉ

4 // PROGRAMMES CORRECTIONNELS ET PRÉPARATION DES CAS

5 // DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT

6 // DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

7 // FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

8 // LACUNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ACTIVE

9 // AUTRES FORMES D'ISOLEMENT

38 PERSPECTIVES DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL POUR 2009-2010

42 ANNEXE A : DONNÉES STATISTIQUES

54 ANNEXE B : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

60 RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

# TABLE DES MATIÈRES



« 6 000 PLAINTES DE DÉLINQUANTS »





# « L'AN DERNIER, LE BEC A TRAITÉ PL





L'Enquêteur correctionnel  
Canada

The Correctional Investigator  
Canada

C.P. 3421  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4

P.O. Box 3421  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

Le 29 juin 2009

L'honorable Peter Van Loan  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)  
Monsieur le Ministre,

J'ai le privilège et le devoir conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de vous présenter le trente-sixième Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Vous agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

L'enquêteur correctionnel,

  
Howard Sapers

Canada



RAPPORT ANNUEL DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL // 2008-2009 //

© SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA, 2009

NO DE CAT.: PS100-2009

ISBN: 978-0-662-04447-1

IMPRIMÉ AU CANADA



L'Enquêteur correctionnel  
Canada

The Correctional Investigator

Canada

The Correctional Investigator

Canada

# RAPPORT ANNUEL DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 2008-2009



Government  
Publications

CA1  
SG20  
-A56

Government  
Publications

# ANNUAL REPORT OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2009-2010



The Correctional Investigator  
Canada

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2010

Cat. No. PS100-2010

ISBN: 978-1-100-52144-2

PRINTED IN CANADA



The Correctional Investigator  
Canada

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

P.O. Box 3421  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

C.P. 3421  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4



June 30, 2010

The Honourable Vic Toews  
Minister of Public Safety  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Dear Minister,

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege and duty to submit to you the 37<sup>th</sup> Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

Howard Sapers  
Correctional Investigator

"EFFECTIVE AND SAFE CORRECTIONS CANNOT  
BE SEPARATED FROM TRANSPARENCY,  
OPENNESS AND ACCOUNTABILITY."



## TABLE OF CONTENTS

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE | **4**

EXECUTIVE DIRECTOR'S MESSAGE | **8**

1. ACCESS TO PHYSICAL AND MENTAL HEALTH CARE | **10**

2. DEATHS IN CUSTODY | **25**

3. CONDITIONS OF CONFINEMENT | **31**

4. ABORIGINAL ISSUES | **43**

5. ACCESS TO PROGRAMS | **46**

6. FEDERALLY SENTENCED WOMEN | **49**

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OUTLOOK FOR 2010-11 | **53**

ANNEX A (ANNUAL STATISTICS) | **56**

ANNEX B (OTHER STATISTICS) | **69**

RESPONSE OF THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA | **72**

## CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE

I believe that the mandate of my Office reflects fundamental and expressive elements of our democratic values and traditions within Canada's criminal justice system. The Office of the Correctional Investigator operates as part of a network of oversight agencies that exist to provide independent assurance to Canadians and parliamentarians that federal services are delivered in an open, transparent and accountable manner. As an ombudsman for federally sentenced offenders, independence, impartiality and respect for human rights are the foundations of my Office's mandate. As I have stressed in a number of recent reports and investigations involving deaths in custody, correctional authorities need to maintain public trust and confidence in what they do behind the closed prison gate. Effective and safe corrections cannot be separated from transparency, openness and accountability. Public safety depends on adherence to these principles.

In my capacity as Correctional Investigator, I have appeared before various parliamentary committees deliberating a wide range of criminal justice issues, including sentencing and legislative reform, delivery of mental health services in corrections, substance abuse and addictions, and specific concerns regarding Aboriginal offenders in federal custody. In the past year, parliamentarians

have also touched on a number of other issues of concern and priority to my Office, including deaths in custody, federally sentenced women, costs of incarceration, access to correctional and vocational programming (including the decision to close the prison farms) and infectious diseases and harm reduction measures in corrections.

Indeed, there has been an unusually high degree of legislative activity in the area of criminal law and sentencing reform. When considered together, the cumulative impact of recent legislation and pending initiatives will be significant on the rate, cost, duration and distribution of incarceration in this country. As the legislative and policy agendas take full and combined effect, there will almost certainly be disproportionate impacts on Canada's more distressed and vulnerable populations, including Aboriginal peoples, those with addictions and the mentally ill.

On the operational side, there is an equally large number and variety of proposals to move federal corrections in a new direction to meet the challenges associated with a changing and increasingly complex population profile. The Service's "transformation agenda" outlines five broad reform categories and objectives:

- Enhance offender accountability
- Eliminate drugs in prisons

- Enhance correctional programs and interventions
- Modernize physical infrastructure
- Strengthen community corrections

My Office is neither for nor against the overall objectives of transformation. It is hard to argue against initiatives aimed at improving the safety and security of correctional institutions, of restricting the flow of drugs into federal penitentiaries, of improving the quality and responsiveness of correctional and vocational programming or of strengthening the linkages between institutions and communities so that offenders will be better prepared and supported when released. These are commendable policy goals. My concern is not with the intended (desired) outcomes but with the process and the direction we are taking to get there, and the unintended consequences of simple solutions applied to complex problems.

I am particularly concerned that the underlying principles that have guided correctional practice and operations since the enactment of the *Corrections and Conditional Release Act* in 1992 do not seem to hold the same currency as they once did—the notion of the “least restrictive” measure, the recognition that prisoners actually have retained rights, the idea that the correctional authority has a duty to act fairly or that supervised

and gradual community release is far safer than release at warrant expiry.

To be clear, my Office is not against holding offenders to account for their criminal behaviour nor with providing incentives to those who are motivated to change or who have gained insight into those aspects of their personality or lifestyle that brought them into conflict with the law in the first place. But we need to get change and reform right, as the health and welfare of our federal inmates is an important public policy issue. Today's policy decisions will impact the lives of individuals, our communities and the public purse for decades to come.

As offender population pressures mount, it is important to be mindful of the fact that Canada's incarceration rate is already high when compared internationally. This is particularly an issue when it comes to Aboriginal peoples. In recent years, the most significant offender population growth has taken place among Aboriginal peoples. We incarcerate Aboriginal people at a rate that is nine times more than the national average. One-in-five males admitted to federal custody today is a person of Aboriginal descent. Among women offenders, the over-representation is even more dramatic—an astounding 33% of the federal women inmate population is Aboriginal.

It is a sobering and cautionary experience to walk through any of Canada's federal

penitentiaries or provincial jails today. I reported last year that federal penitentiaries are fast becoming our nation's largest psychiatric facilities and repositories for the mentally ill. As a society, we are criminalizing, incarcerating and warehousing the mentally disordered in large and alarming numbers. The needs of mentally ill people are unfortunately not always being met in the community health and social welfare systems. As a result, the mentally ill are increasingly becoming deeply entangled in the criminal justice system. Substance abuse compounds the problem. Some offenders, like young Ashley Smith<sup>1</sup>, are dying or self-harming behind bars because they cannot access the kind of care, treatment, resources and interventions they so desperately need. These incidents occur in spite of often near-heroic interventions on the part of CSC program and security staff.

It is also important to understand that the serious, if unintended, effects of prison crowding reach far beyond the provision of a comfortable living environment for inmates. Aside from the immediate issue of physical capacity, prison crowding has negative impacts on the system's ability to provide safe and secure custody. It is well understood that prison crowding can lead to increased levels of tension, frustration and institutional violence, which can jeopardize the safety of staff, inmates and visitors. According

to CSC data, the number of major institutional incidents increased during the reporting year—including preventable deaths in custody, violent assaults, serious bodily injury and use of force. As correctional populations increase, timely access to offender programs, treatment and meaningful employment opportunities measurably diminish, resulting in delays for safe reintegration into the community and further exacerbating both population management and cost pressures.

As correctional populations increase as forecasted, we are also reminded that corrections is complicated and expensive. Federal expenditures on corrections are growing annually, and CSC's budget can be expected to significantly increase as the full slate of criminal justice and sentencing reforms comes into effect. We may also have to build expensive new prisons to manage the expected population surge. The annual average cost of keeping a federal inmate now exceeds \$100,000 per year (or just over \$275.00 per day), up from \$83,000 per year in 2003–04. It is even more costly to incarcerate women offenders, averaging over \$180,000 per offender annually. By contrast, offenders supervised in the community cost considerably less—about one-eighth that of keeping them in prison. We need to think clearly about how best to safeguard the community and how to ensure the best return on this public investment.

1. Ashley Smith died in federal custody on October 19, 2007. See *A Preventable Death*, Office of the Correctional Investigator, June 20, 2008.

The vast majority of offenders are eventually released back into society, so we benefit from having them receive adequate services and rehabilitative programming before they return to their communities. We all have a vested interest in ensuring our correctional system treats offenders fairly, with decency and respect. It is in our collective interest to create and maintain a system that responds to offenders needs and doesn't just isolate them. Such a system gives them an increased opportunity to lead productive, responsible and law-abiding lives upon release.

It is within this context of unprecedented legislative and policy activity, rising offender populations and surging correctional costs that I introduce my Office's 2009–10 Annual Report. I believe we are fast approaching an important juncture in Canadian correctional history. The paths open to us may be narrowing, but there are still important choices to be made. How we deal with issues like offender population growth; the need to expand capacity to better deliver educational, correctional and vocational programming; management of increasing numbers of the mentally ill under federal sentence; and the growing proportion of Aboriginal people in corrections will undoubtedly test our shared sense of justice, fairness, tolerance and decency.



**Howard Sapers**  
Correctional Investigator of Canada

## EXECUTIVE DIRECTOR'S MESSAGE

In the reporting period, the Office of the Correctional Investigator (OCI) completed an extensive corporate priority and strategic planning exercise. As a result, the Office intends to sharpen its investigative, analytical and policy focus on five key corporate priorities: offender access to health services, conditions of confinement, deaths in custody, Aboriginal issues and access to programs in federal custody. These are not necessarily new preoccupations for the OCI; they in fact reflect long-standing areas of individual and systemic concern. Issues involving federally sentenced women are understood to be cross-cutting and horizontal in nature, although some additional commentary on the specific state of federally sentenced women is offered in recognition of the unique place that the regional women's facilities and the women residing within them occupy in federal corrections.

The Office's agenda-setting exercise has attempted to strike a balance between the ongoing need for accessible and timely Ombudsman services set against very practical operational realities and constraints—maintaining a regular schedule of institutional visits, conducting more complex field investigations, interviewing offenders and processing calls, not to mention the considerable and ongoing challenge of attracting and retaining a professional, dynamic and collegial workforce.

With the arrival of the current Correctional Investigator, the Office formally adopted a human rights framework consistent with the legislative provisions of the *Corrections and Conditional Release Act* and constitutional requirements of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Over the past year, the Office further refined its human rights approach when investigating allegations of non-compliance with law and policy or unfair decision-making. With limited resources, it is

essential that we continue to prioritize our work as we expand our ability to conduct systemic and in-depth investigations. A human rights lens is a helpful compass to guide our efforts to fulfil our mandate with excellence and build the OCI as an employer of choice.

During the reporting period, we have also taken measures to streamline many of the Office's management and review practices, particularly in the areas of use of force, third level grievances and processing of complaints. We are applying more rigour to our institutional visits, including more comprehensive and detailed follow-up reporting. In line with our corporate priorities, our team of investigators will be spending more of their time examining overall conditions of confinement and we will be monitoring more closely the use of segregation and so-called "special needs" units, as well as the situation of Aboriginal offenders and the mentally ill.

All of this activity takes place in a rather small Office with a modest operating budget. Every year, without fail, our team of investigators, analysts and intake officers responds to thousands of individual offender complaints and inquiries. While I cannot say with certainty that the Office has all of its priorities right, let me say what an honour and privilege it is to serve in my capacity as Executive Director. Through tabling of this Annual Report in Parliament and in communicating our concerns to Canadians directly, I trust that the Office makes an appreciable difference in resolving the individual and system-wide concerns of federally sentenced offenders.

**Ivan Zinger, LL.B., Ph.D.**

Executive Director and General Counsel

# 1 ACCESS TO PHYSICAL AND MENTAL HEALTH CARE

Federal offenders are excluded from the *Canada Health Act* and are not covered by Health Canada or provincial health care systems. With an annual expenditure now exceeding \$190M, the Correctional Service provides essential physical and mental health services directly to offenders inside federal penitentiaries. Under the *Corrections and Conditional Release Act*, the Service must ensure reasonable access to health care in conformity with professionally accepted standards of practice. The Service is further obligated to consider an offender's state of health and health care needs in all decisions, including placements, transfer, segregation, discipline and community release and supervision.

On a consistent basis, delivery and access to health care remains the number one area of offender complaint to the Office. In the past year, my staff responded to over 700 offender complaints and inquiries related to both physical and mental health care issues. The following sections summarize concerns in this area of corrections.

## A. MENTAL HEALTH CARE SERVICE DELIVERY AND SUPPORTS

### Increasing Prevalence of Mental Health Issues

In last year's Annual Report, I referred to mental health as one of the most significant concerns facing federal corrections today. The number of offenders presenting serious mental health problems continues to grow. The prevalence rate of mental illness in the offender population far exceeds that of general society. We estimate at least one-in-four new admissions to federal corrections present some form of mental health illness. Many are typically struggling with a concurrent disorder such as substance abuse.

According to internal CSC documents, 35% of the male offender population in the Atlantic Region receives some mental health service. In the Pacific Region, a recent CSC file review indicates a prevalence rate of 37% for male offenders presenting some form of mental health problem (anxiety, mood, psychotic or conduct disorder) or cognitive deficit. Female offenders are more likely to present with a mental health condition than their male counterparts. In the Pacific region, the mental health prevalence rate for women offenders is estimated to exceed 50%. There can be little doubt that these numbers represent a daunting challenge to the Correctional Service.<sup>2</sup>

2. Estimates cited from CSC Regional Snapshot Data.

Some promising initiatives—such as the roll-out of a mental health awareness training package for front-line staff, new funding totalling over \$60 million since 2005, mental health screening at intake and implementation of a community mental health component—have demonstrated the Service’s commitment to this high priority area of concern. Additional progress is required in response to

- **Lagging recruitment and retention of mental health professionals.**
- **Lack of bed utilization at the regional treatment facilities (designated psychiatric hospitals).**
- **Inappropriate infrastructure to meet rising need.**
- **Lack of funding to create “intermediate” health care units.**
- **Under-utilization of clinical management plans to manage high-needs mentally disordered offenders.**
- **Over-reliance on segregation to manage offenders with mental health concerns.**
- **Barriers to admission to regional treatment centres.**

The challenges that CSC faces in the area of recruitment and retention of mental health professionals cannot be under-estimated. Although

the largest employer of psychologists in the country, the fact remains that many institutions are currently not staffed, funded or equipped to adequately deal with increasing demand for mental health supports and interventions. The Service is currently facing in excess of a 20% vacancy rate in psychology positions alone. The problem of attracting new hires in this area of corrections—including providing an attractive and competitive salary and working conditions that compare with community standards of practice—is likely to get tougher.

At the same time, the Service needs to also move to a hiring strategy for front-line staff that places more emphasis on the skills, competencies, knowledge and qualities required to manage an increasingly complex array of mental health issues and disorders. With respect to personal suitability, patience, compassion and empathy are assets that are required to work effectively with a mentally disordered population. Strong communication skills and the ability to work in an interdisciplinary environment are also important personal characteristics for working with mentally ill people. Specific, advanced and continuing mental health education and training are other key elements of a comprehensive approach to front-line staffing in a correctional environment.<sup>3</sup>

As I have stated before, the issue is one of focus and priority as much as it is one of staff numbers.

3. See, for example, *The Role of the Correctional Officer in a Treatment Centre*, Correctional Service of Canada, February 2010.

For example, prison psychologists report that they spend a majority of their time conducting risk assessments, as opposed to delivering clinical treatment and rehabilitation services. On a practical basis, a shortage of prison-based psychological resources can mean that offenders have to remain in custody longer than they otherwise would have. Day or Full Parole hearings may be postponed and applications withdrawn because required risk assessments are missing or not completed in time for Parole Board hearings. Access to the community, including Private Family Visits or Escorted Temporary Absence applications, may be denied, delayed or suspended entirely because necessary documentation is lacking.

1. I RECOMMEND THAT THE SERVICE ENHANCE ITS RECRUITMENT EFFORTS FOR MENTAL HEALTH PROFESSIONALS, INCLUDING EXPLORING THE POSSIBILITY OF SECURING EXEMPTIONS ON RATES OF PAY AND TO WORK WITH PROFESSIONAL LICENSING BODIES ON SCOPE OF PRACTICE, TRAINING, PORTABILITY AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT.

2. I RECOMMEND THAT THE SERVICE RENEW ITS CORRECTIONAL OFFICER RECRUITMENT STANDARDS TO ENSURE NEW HIRES HAVE THE REQUISITE KNOWLEDGE, PERSONAL COMPETENCIES AND EDUCATIONAL BACKGROUND TO MANAGE AN INCREASINGLY DEMANDING OFFENDER MENTAL HEALTH PROFILE.

## Mental Health and Segregation

"We are primates, we are made to socialize, but in segregation you have no contacts, you can't speak to anyone. My friend died three months ago, he hung himself in the hole. Now I am in the hole. Sometimes you look at what you got and take it from there. If all you have is boredom, sometimes just getting excited and creating commotions is better than nothing. I am starting to crack... I am so bored and so cut off from interaction I can't take it anymore. I can't even see another man's eyes when I speak to him, can you imagine what that feels like?"

Excerpt from a letter written by a prisoner in a U.S. prison, circa 2003.

In the correctional environment, mentally disordered offenders do not always comprehend, conform or adjust properly to the rules of institutional life. They may suffer from illogical thinking, delusions, paranoia and severe mood

swings. Irrational and compulsive behaviours associated with their individual affliction can result in verbal or physical confrontations with staff or other inmates, which often lead to institutional charges and long periods in segregation.

In the past year, I have been very clear on the point that mentally disordered offenders should not be held in segregation or in conditions approaching solitary confinement. Segregation is not therapeutic. In too many cases, segregation worsens underlying mental health issues. Solitary confinement places inmates alone in a cell for 23 hours a day with little sensory or mental stimulation, sometimes for months at a time. Deprived of meaningful social contact and interaction with others, the prisoner in solitary confinement may withdraw, "act out" or regress. Research suggests that between one-third and as many as 90% of prisoners experience some adverse symptoms in solitary confinement, including insomnia, confusion, feelings of hopelessness and despair, hallucinations, distorted perceptions and psychosis.<sup>4</sup>

International human rights standards recognize that solitary confinement should only be used in very exceptional cases, for as short a time as possible and only as a last resort. The United Nations Human Rights Committee has expressed the view that the practice may, in some instances, be a violation of international law, amounting

4. Sharon Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, London, 2008.

to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The use of prolonged segregation for managing prisoners can rarely be justified. There is growing international recognition and expert consensus that the use of solitary confinement should be prohibited for mentally ill prisoners and that it should never be used as a substitute for appropriate mental health care.

In light of the above, it is particularly troubling that the number and duration of instances of segregation is increasing in federal correctional institutions. In some maximum security institutions, as much as a third of the population can be on segregation status. In the past year, the daily segregation population count averaged just over 900 offenders. There were over 7,600 placements in administrative segregation in 2008–09. The average number of accumulated days in segregation is 95. The long-term segregation population (over 120 days) is growing, and snapshot data from April 12, 2009, shows that 177 inmates had spent more than 120 days in solitary. Close to 40% of inmates spent more than 60 days in segregation.

Given the gaps in appropriate mental health treatment and the reliance on segregation as a population management strategy, it only stands to reason that a sizable proportion of the segregated population will be found to be mentally disordered. In response to the findings and



recommendations made subsequent to the death of Ashley Smith, the Service agreed to conduct an operational examination of long-term segregation of mentally ill offenders. I am encouraged that the Service is moving forward on this initiative.

As we await the findings and recommendations of the external review, it needs to be understood that holding offenders at risk of suicide or serious self-injury in segregation or isolated confinement is not safe or humane.

**3. I RECOMMEND THAT PROLONGED SEGREGATION OF OFFENDERS AT RISK OF SUICIDE OR SERIOUS SELF-INJURY AND OFFENDERS WITH ACUTE MENTAL HEALTH ISSUES BE PROHIBITED.**

## Self Harm in Prisons

I reported last year that the number of self-harm incidents in federal custody is rising. It is estimated that 25% of the women offender population has a history of engaging in some form of self-harming behaviour, with some extreme and rare forms of self-injury (e.g., head-banging) resulting in permanent physical injury.

In the most serious cases of self-injury, there is often a fine line between a security/use of force response (segregation, disciplinary sanctions or an accumulation of institutional charges) and clinical intervention. In too many instances, a punitive response serves to exacerbate the underlying symptoms of mental distress that can culminate in chronic self-injury. Offenders who engage in serial self-injury are often shuffled back and forth between the treatment centres and the parent institution, in some cases to provide a working reprieve for the front-line staff. Front-line correctional officers often do not have the expertise or specialist support to adequately respond to this growing problem in corrections; however, this is not sufficient justification to transfer inmates contrary to required law and policy considerations.

In comparative terms, women offenders self-harm more often than men. Over the past year, my staff has made a point of meeting with senior officials in the Health Services and Women

Offender sectors to review chronic cases that come to our mutual attention through SITREP (daily situation reporting) and institutional visits by my staff. The purpose of national level meetings is to ensure individual treatment plans and appropriate case follow-up are in place. In addition, we also take the opportunity to review policy areas of concern with respect to the Service's overall approach to managing mental health and self-harm.

In this regard, we provided substantive commentary on the Service's draft *National Strategy and National Action Plan to Address the Needs of Offenders who Engage in Self-Injury*, which were shared with my Office in December 2009. We commend this effort, which responds to issues we have raised in previous Annual Reports and ongoing investigations. We remind the Service that it has not yet fully acted upon our detailed set of recommendations, a summary of which includes:

- **Self-harming in prison should be treated as a mental health care issue, not a security, behavioural, adjustment or discipline matter.**
- **A Clinical Management Plan (CMP)—which would include prevention, intervention and treatment measures—should be put in place to manage offenders who self-harm.**

- **Roles, responsibilities and accountabilities at the institutional, regional and national levels for managing self-harm cases should be clearly defined.**
- **Specialized and dedicated units should be immediately created in each Region to manage chronically self-harming offenders.**
- **The draft *National Strategy and Action Plan* should be converted into a Commissioner's Directive to raise the prominence and profile of this issue.**

As of April 1, 2010, the Mobile Interdisciplinary Treatment Assessment and Consultation Team (MTAC) pilot—which had been used to provide support to the field in managing self-harm—has been discontinued. In its place, Regional Suicide/Self-Injury Prevention Management Committees (RSPMC) have been established. According to an internal communiqué, these Committees “will support front-line staff in the management of self-injurious offenders while encouraging and assisting institutions to share best practices and innovative clinical approaches.”

As membership in the new initiative is restricted to regional staff, it is not clear how such an initiative is complementary to or supportive of the Service's *National Strategy and Action Plan*, which still remain in draft form. As my Office sees it, the Service's approach to addressing the

issue of self-injury requires internal consistency and integration of effort. There is still a clear need for enhanced direction and oversight of this issue at the national level because devolution of responsibility and accountability to regional authorities is not a National Strategy. Such a strategy would have a comprehensive continuity of care approach within a mental health framework and a source of dedicated and sustainable funding.

We understand that the Service is piloting a Complex Needs Unit (CNU) in the Pacific Region that will accommodate self-harming male offenders from across the country. Proposals to create dedicated intermediate care units on a regional basis to manage offenders with mental health disorders—including cognitive impairment/deficits, history of self-harming behaviour or suicide, or those discharged from a treatment centre—have not been adopted because this component of the Service's overall mental health strategy has not been funded. As I have noted before, the lack of this option, which falls between primary care and acute inpatient care offered at the regional treatment centres, is increasingly required. Many offenders struggle to make the transition between clinical services offered at the treatment centres and the return to regular institutional routines. A significant proportion of the inmate population who also suffer from mental illness simply do not meet the treatment centre

admission criteria. Consequently, the majority of offenders with complex mental health disorders are managed within the penitentiary environment, where there is limited mental health programming and resources.

Intermediate care units that offer a therapeutic environment and that are supported by an interdisciplinary mental health team could decrease the likelihood of an offender requiring the acute care of a treatment centre. Intermediate care units would provide continuity of care for clients discharged from the treatment centres, a reduction in the use of segregation to manage mentally disordered offenders and a decrease in the number and intensity of mental health crisis interventions.

4. I RECOMMEND THAT THE SERVICE ISSUE A REVISED *NATIONAL STRATEGY AND NATIONAL ACTION PLAN TO ADDRESS THE NEEDS OF OFFENDERS WHO ENGAGE IN SELF-INJURY* THAT SPECIFICALLY RESPONDS TO DOCUMENTED CONCERNS RAISED BY THIS OFFICE. THE REVISED STRATEGY AND PLAN SHOULD INCLUDE:

- A PERMANENT FUNDING STRATEGY.
- A PROVEN TREATMENT PROGRAM/PLAN SUPPORTED BY CLINICAL RESEARCH.
- A COMMITMENT TO PHYSICAL ENVIRONMENT(S), INCLUDING ACCESS TO COMPLEX NEEDS UNITS FOR MEN AND WOMEN OFFENDERS, CONDUCIVE TO A THERAPEUTIC, PATIENT-CENTRED AND CONTINUUM OF CARE APPROACH TO MANAGING SELF-HARM IN PRISONS.

5. I RECOMMEND THAT AT LEAST ONE INTERMEDIATE CARE UNIT BE DESIGNATED IN EACH REGION, AND THAT DEDICATED INTERMEDIATE CARE CAPACITY (BEYOND THE CURRENT STRUCTURED LIVING ENVIRONMENTS) BE DEVELOPED FOR WOMEN OFFENDERS.

## Use of Restraints for Health Care Purposes

**Case Summary:** In the period just prior to conditional release, a female offender engages in a number of self-harming incidents that increase in both severity and duration. Despite documented mental health concerns and poor institutional adjustment, she spends the vast majority of her sentence in segregation. On almost every occasion of self-harm, her behaviour is met with overly restrictive, punitive and security-based interventions that often necessitate use of force, including the adoption of the standing control restraint technique to manage her. (This technique requires the offender to stand, in leg irons and high profile rear wrist locks, until self-injurious behaviour ceases, which can be hours.) In this case, pressure was applied to the rear wrist locks to induce discomfort when she was not compliant or had attempted to drop to the floor. Despite a number of consultations between Region and National Headquarters on the best method/technique to restrain this offender from self-injuring, it appears that a comprehensive clinical management plan to address this offender's chronic mental illness was never fully implemented. Significantly, the challenging "adjustment" behaviours that this offender presented while in custody have virtually ceased since her conditional release into the community.

Commissioner's Directives on the *Prevention, Management and Response to Suicide and Self-Injuries* and *Use of Restraint Equipment to Manage Self-Injurious or Suicidal Behaviour* have been "under review" for a protracted period of time. With specific respect to the use and application of four-to-six point physical restraints (e.g., Pinel restraint system) to manage self-injurious or suicidal behaviour, we repeat the Office's previously stated concerns, as our current use of force reviews suggest that there are significant and ongoing policy compliance issues across the country:

- The use of physical restraints should be recognized as an extraordinary intervention to protect an offender from self-injurious behaviour.
- Physical restraints should be applied as a last resort and for the shortest period necessary, consistent with the preservation of life and as the least restrictive option.
- While an offender is subject to use of restraint equipment, human dignity should be maintained at all times.
- Under no circumstances, should a non-consenting and uncertified offender in a Pinel restraint be subject of forced medical injections.
- All instances where force is used and restraint equipment applied should be considered a use of force situation.

On this latter point, the Service has taken the position that when an offender complies with or requests the use of restraint equipment in response to self-injury then this situation will not be deemed a reportable use of force. The OCI takes a different view. Policy must be consistent with the view that the use of restraints (or physical handling) in response to self-injury is an intervention to preserve life and is not a medical treatment, and therefore all such applications should be classified and treated as a reportable use of force.

For the Service, the issue of a reportable versus non-reportable use of force in the use of restraint equipment goes to the fact that a handful of repeat self-harmers in the acute phase of their illness can consume a preponderant amount of clinical, security and case management resources. My Office is aware that a few chronic self-harming offenders can be responsible for as much as one-half of an entire Region's uses of force. While my Office supports the Service's efforts to streamline current use of force reporting and review obligations, where serious bodily injury or life are at risk we believe it is necessary to be as vigilant and diligent as possible. The bottom line is that the use of restraint equipment needs to be seen as a use of force, and therefore subject to reporting and reviewing criteria.



6. I RECOMMEND THAT THE SERVICE ISSUE REVISED COMMISSIONER'S DIRECTIVES ON THE PREVENTION, MANAGEMENT AND RESPONSE TO SUICIDE AND SELF-INJURIES AND USE OF RESTRAINT EQUIPMENT FOR HEALTH PURPOSES AS A MATTER OF PRIORITY CONSISTENT WITH RECOGNIZED BEST PRACTICES, INCLUSIVE OF THE FEBRUARY 2010 AMERICAN BAR ASSOCIATION'S *CRIMINAL JUSTICE STANDARDS ON THE TREATMENT OF PRISONERS*—STANDARD 23-5.9 "USE OF RESTRAINT MECHANISMS AND TECHNIQUES."

## Clinical Management Plans

**Case Summary:** *A maximum security male offender is transferred to a regional treatment centre (psychiatric hospital) for assessment purposes. Thirty-two days later the offender is discharged and sent back to his home institution. The offender returns with no clinical management or treatment plan in place. There is no sharing of information with front-line staff on how best to address his underlying behaviour and symptoms of mental illness. The offender is placed in segregation, where his condition again deteriorates. He is sent back to the treatment centre.*

In last year's Annual Report, my Office highlighted the need for development and implementation of comprehensive clinical management plan (CMP) guidelines. These CMPs should include a section that could be shared with front-line staff to help them understand and appropriately manage the behaviours and symptoms of the more acutely mentally disordered inmate. Although such *Guidelines* have been drafted and shared with the field, they do not appear to be widely used or officially recognized by CSC clinicians. Our Office continues to come across cases where an offender is discharged from the regional psychiatric hospital with little or no continuity of care instructions, follow-up orders or ongoing maintenance

recommendations for the home institution.

In the case of an offender returning from a treatment centre to his/her home institution, this lack of case-specific information sharing is simply unacceptable. Patient confidentiality is not likely to be breached by providing front-line staff a modicum of insight into how best to manage an offender under their direct care, observation and custody. Front-line staff does not need to know the specific diagnosis or even clinical treatment path, but they should be provided with instruction on how to best approach and deal with underlying behaviours and symptoms consistent with a mental health diagnosis. Front-line staff also has a duty of care obligation that appears to be unnecessarily impeded by an overly cautious interpretation of patient-client confidentiality.

**7. A CLINICAL MANAGEMENT PLAN (CMP) SHOULD BE DEVELOPED FOR ALL OFFENDERS WHO HAVE A SIGNIFICANT MENTAL HEALTH ISSUE OR WHO SELF-HARM OR ATTEMPT SUICIDE IN PRISON. THE CMP WOULD BE UPDATED REGULARLY AS A CONTINUUM OF CARE TOOL.**

8. AN UPDATED CLINICAL MANAGEMENT PLAN (CMP) SHOULD ACCOMPANY EVERY OFFENDER DISCHARGED FROM THE REGIONAL TREATMENT CENTRES BACK TO THEIR HOME INSTITUTION. THIS PLAN SHOULD INCLUDE BASIC INFORMATION AND INSTRUCTION THAT COULD BE SHARED WITH FRONT-LINE STAFF THAT WOULD NOT BREACH PRIVACY OR CONFIDENTIALITY STANDARDS.

#### **The Role of the Special Handling Unit**

An increasing number of offenders suffering from mental illness are being held at “supermax” conditions within Canada’s only Special Handling Unit (SHU), despite the fact that its highly controlled and secure environment is not conducive to clinical treatment of mental illness. According to the Service, there is an upsurge of the number of SHU offenders with serious mental health problems who do not meet the admission criteria of the regional psychiatric facilities, or who cannot be handled in the more open treatment and clinical environments at CSC’s psychiatric centres. Some of these offenders cannot be medically certified or refuse to consent to treatment. A percentage of this group of offenders is extremely difficult to manage in regular institutions because of aggressive, predatory or self-injurious behaviour.

While the SHU has the security infrastructure to control risk, mentally disordered inmates do not

receive the services, treatment or programming to treat their underlying psychiatric condition. The SHU is meant to be the facility of absolute last resort—it is not meant to warehouse acutely mentally ill offenders who seemingly cannot be managed elsewhere in the system. It certainly is not the least restrictive option.

9. THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INDEPENDENT AND EXPERT REVIEW OF THE MENTAL HEALTH PROFILE OF OFFENDERS RESIDING AT THE SPECIAL HANDLING UNIT, WHICH WOULD INCLUDE OPTIONS AND RECOMMENDATIONS FOR MANAGING THESE OFFENDERS IN THE LEAST RESTRICTIVE AND MOST CLINICALLY APPROPRIATE MANNER POSSIBLE.

## B. PHYSICAL HEALTH CARE ISSUES

### Infectious Diseases and Harm Reduction in Prison

Rates of human immunodeficiency virus (HIV) infection are seven to ten times higher in the inmate population than the general population. Estimated prevalence rates of Hepatitis C (HCV) are thirty to forty times higher in prison than in general society. In 2008, 219 incarcerated offenders were HIV positive and another 3,903 offenders, or approximately 30% of the total population, were HCV infected. In 2008, 87 HIV offenders were newly admitted to federal custody while there were 934 new HCV admissions.<sup>5</sup> Hepatitis C rates have increased approximately 50% between 2000 and 2008.

Infectious disease control within federal corrections needs to be seen, first and foremost, as a public health issue. Good prison health is good public health. Recognizing the risk and need, a limited range of harm reduction measures is made available to inmates in federal correctional facilities, including condoms, dental dams and bleach.

A recent CSC research report based on a 2007 self-administered survey of inmates indicates that some offenders engage in high-risk behaviours immediately before entering prison, as well as during their incarceration. The report notes that while inmates' awareness of the availability of



harm reduction items was high and measures are being used as intended, there was opportunity to optimize their use by reducing access issues, including noted problems with dispensing machines, privacy/confidentiality and the behaviour of other inmates.<sup>6</sup>

The *Corrections and Conditional Release Act* stipulates that federal offenders are entitled to medical treatment and care that conforms to professionally accepted standards. Denying prisoners access to the same harm reduction measures available in the community that do not present an unmanageable security risk raises human rights concerns. The scientific and medical literature on prison needle and syringe programs suggests that these initiatives reduce risk behaviour and the spread of infectious blood-borne diseases that arise through needle sharing, do not increase drug consumption or injecting and do not

5. CSC testimony to Standing Committee on Health, May 11, 2010.

6. CSC, *Summary of Emerging Findings from the 2007 National Inmate Infectious Diseases and Risk-Behaviours Survey*, March 2010.

endanger staff or institutional safety and security.<sup>7</sup> This issue has been studied by the Service as a harm-reduction measure, but it has not found favour despite the scientific evidence and a similar recommendation by the Service's own Health Care Advisory Committee. It is a fact that HIV and HCV are acquired, transmitted and spread in prisons. I believe the Service has an obligation to mitigate these health risks in prisons and therefore reduce the risk of transmission to the community.

In December 2006, the government announced the Service would cancel a safer tattooing initiative that had been operating as a pilot in six federal correctional facilities since August 2005. This decision was taken despite a largely positive evaluation that concluded that the initiative had demonstrated its potential to reduce harm and risk while enhancing the health and safety of staff, inmates and the general public. Another look at this initiative is justified.

**10. I RECOMMEND THAT A FULL AND COMPREHENSIVE RANGE OF HARM REDUCTION MEASURES BE MADE AVAILABLE TO FEDERAL INMATES.**

## Older/Elderly Offenders

Reflecting a broader “greying” of the Canadian population, 18% of the federal incarcerated population is 50 years of age or more. The treatment of chronic diseases within corrections, including cancer, emphysema, diabetes and cardiovascular disease, is becoming more of an issue due to the aging offender population, a significant proportion of whom will die in prison. We know that the architecture and physical infrastructure of the typical prison is not built with the aging and elderly offender in mind. The offender population is not a healthy population—their lifestyle prior to incarceration typically included chronic drug and/or alcohol abuse, homelessness, smoking and poor diet which, when combined, are hard on physical health.

A population of offenders that are growing older raises a number of physical health care challenges for the Correctional Service, not the least of which includes:

- Physical ambulation and accessibility
- Independent care and living ability
- Palliative care
- Employment and vocational programming
- Conditional release on compassionate grounds

7. See, for example, *Under the Skin: A People's Case for Prison Needle and Syringe Programs*, Canadian HIV/AIDS Legal Network, Toronto: 2010.

The OCI is aware that elderly offender issues were once tracked by a separate division at National Headquarters, but the initiative appears to have been mothballed. We are also aware that there is a Health Status Admission Assessment for offenders aged 50 and older and/or those with self-care needs, but we have concerns with the extent to which this assessment is actually completed and follows an offender to his/her home penitentiary. In light of a number of policy initiatives that could mean an overall increase in average sentence length, it is timely to put a renewed focus on older offenders.

**11. I RECOMMEND THAT THE SERVICE CONDUCTS A COMPREHENSIVE POPULATION HEALTH ANALYSIS OF THAT SEGMENT OF THE INCARCERATED POPULATION AGED 50 YEARS AND OLDER, AND DEVISE A STRATEGY TO MEET CURRENT AND ANTICIPATED PHYSICAL HEALTH CARE NEEDS IN THE AREAS OF ACCOMMODATION, PROGRAM DEVELOPMENT, INDEPENDENT CARE AND LIVING AND CONDITIONAL RELEASE PLANNING ON COMPASSIONATE GROUNDS.**

## 2 DEATHS IN CUSTODY

**Case Summary:** Four Coroner's reports, pertaining to four separate deaths occurring between 2001 and 2005, recommended that Automatic External Defibrillators (AEDs) should be installed in all federal correctional institutions. CSC was originally reticent to implement the recommendations, citing a number of concerns with the rationale that an attempted strangulation by hanging may not be resuscitated by an AED. A pilot project began at a minimum security institution in 2006. Although a number of facilities began to consider installing AEDs at this time, it was suggested that institutions defer until the results of the pilot project become available. No evaluation was ever conducted on the pilot project.

In response to the Office's public release of its *Deaths in Custody Study* in February 2007, the Public Safety Minister announced that the government would install AEDs in all federal correctional facilities by year end and that close to \$1 million of the current budget would be dedicated to this activity. Following the intervention of the Minister, AEDs began to be distributed; however, there was some resistance to non-healthcare staff using the devices to assist offenders.

In February 2009, a national 'update' memorandum was issued which stipulated that AEDs could be used by individuals without formal

training, as the devices in correctional facilities are the same type used in various public places. The Union representing correctional officers raised concerns with this direction and requested that officers be trained in the use of AEDs and should not be expected to use the technology if they feel uncomfortable. They also raised concerns that AEDs could be used as a weapon by offenders, should they have access to them. In March 2009, the National Standards of First Aid Training were upgraded to include training specific to AEDs.

At the institutional level there continues to be confusion about whether or not individuals who received First Aid training prior to this date would have to recertify. Instructions included with the AED further clarify that the unit will not work on a regular heart beat, removing the possibility that an AED could be used as a weapon. By mid-2009, many institutions had received AED units; however, a number of issues have slowed their installation, including identifying optimal locations, staff training or the availability of the cabinet in which to store the unit.

Guidelines for AED use in CSC facilities were issued in December 2009. Significantly, the guidelines require each institution to create an AED 'program.' Nine years has passed since this issue was first raised.

In a ten year period from 1998 to 2008, 532 offenders died in federal custody from a range of known causes, including natural death, suicide, accident and homicide. During this period, fully 20% (or 107) of all deaths were suicides. Another 6.8% (or 36 deaths) were homicides. The suicide rate is approximately 84 per 100,000 for incarcerated federal offenders, which is significantly higher than Canada's 2004 rate of 11.3 suicides per 100,000 people. In 2007, the homicide rate for incarcerated federal offenders was approximately 28 per 100,000, compared to the national homicide rate of 1.8 per 100,000.

My Office continues to be focused on identifying and addressing factors related to preventable deaths in custody. In the course of the reporting period, this ongoing work entailed:

- **Releasing three quarterly progress reports/assessments of the Service's response to findings and recommendations of our deaths in custody reports/investigations.**
- **Raising the profile of factors related to preventing deaths in custody, including the use of solitary confinement, suicide prevention and awareness, first response capacity and dynamic security.**
- **Holding the Service accountable and answerable for preventable deaths.**

- **Reviewing Section 19 deaths in custody cases, including those conducted under an "alternative" mortality review process.**
- **Participating in the National Roundtable on Deaths in Custody.**
- **Partnering with academia to produce updated and independent research on deaths in custody in Canada.**

I have stated publicly that until accountability is strengthened at the institutional, regional and national levels and external review of segregation placement is introduced, the likelihood of future preventable deaths remains unacceptably high. The Office is on record of stating that the use of extended segregation and isolation and physical restraints to manage mentally disordered offenders is not safe or humane. Although I do not expect my calls for outside intervention, independent oversight and external decision-making to be warmly embraced by the correctional authority, they are necessary for reform and progress.

Disturbingly, the same governance and accountability structures that failed young Ashley Smith are still largely in place. Wardens of women's institutions still do not report to a central, national authority. Mentally ill prisoners being held in long-term segregation (beyond 60 days) still are not independently and expertly monitored. National Boards of Investigation

involving incidents of suicide and serious self-injury continue not to be chaired by independent mental health professionals.

My Office has been insistent on the need for the Service to enhance transparency and accountability in this area of corrections. The Service has responded with a series of initiatives. During the reporting period, a number of proposals have been launched: an independent operational examination of long-term segregation of inmates with mental health concerns; external review of the offender complaints and grievances system; an Independent Review Committee to provide advice on preventing and reducing “non-natural” deaths in federal custody (suicide, murder, overdose and death by unknown cause); and a commitment to report on reducing the rate of offender deaths by other than natural cause over the next five years in its *Reports on Plans and Priorities*. My Office welcomes and commends these activities. We encourage the Service to translate lessons-learned into preventative activities and measures that would reduce preventable deaths in federal penitentiaries.

Preventing deaths in custody involves a “whole-of-corrections” effort. It cannot be done in isolation, in a piecemeal or silo fashion. It requires integration of effort and vision—a true continuum of care across all sectors of correctional activity. We welcome the Service’s commitment to establishing

an accountability framework, including performance indicators, to track its progress and capacity for preventing deaths in custody. We repeat our suggestions for such a performance framework here:

- Segregated facilities and alternative custody arrangements for inmates with significant mental health issues.
- Comprehensive clinical treatment plans (integrating clinical, security and program needs) developed and implemented by institutional inter-disciplinary teams, and shared with front-line staff as appropriate.
- Reduced vacancy rates for mental health professionals and fewer under-filled positions.
- Increased direct (e.g., face-to-face) contacts between mental health professionals and segregated inmates.
- Reduced use of force interventions involving offenders with serious mental health problems.
- Policy compliance regarding notifying health care staff or other emergency responders to medical emergencies and to response, including initiation of CPR and use of Automatic External Defibrillators (AED).

**12. I RECOMMEND THAT THE SERVICE PUBLICLY RELEASE ITS PERFORMANCE ACCOUNTABILITY FRAMEWORK TO REDUCE PREVENTABLE DEATHS IN CUSTODY IN FISCAL YEAR 2010–11 AND THAT THIS DOCUMENT SERVE AS THE PUBLIC RECORD FOR TRACKING ANNUAL PROGRESS IN THIS AREA OF CORRECTIONS.**

#### **Mortality Review Process**

Under Section 19 of the CCRA, my Office reviews all deaths in custody. In this reporting year, the Service consolidated its Mortality Review Process, which is essentially an “alternative” Section 19 exercise for reviewing deaths by so-called “natural causes.” In 2009–10, my Office reviewed just over 100 deaths that had been moved into the alternative review stream.

In general, we are not satisfied that the mortality review process is fully responsive to or respectful of the Service’s resolve to reduce preventable deaths in custody and its legal responsibility to preserve life. We wrote the Service to summarize our principal concern that these “natural” deaths are not being treated with the requisite degree of rigour, precision, integrity and accountability that may be required to detect errors, issue corrective follow-up actions and avert future preventable deaths. It is conceivable that the Service’s prior categorization of death as

“expected” and/or “natural” before the Mortality Review Process is even initiated predetermines the outcome.

Our review of cases subject to Mortality Review notes the following procedural and accountability gaps:

- **Lack of independence.**
- **No requirement to include an external member in the composition of the Mortality Review Committee.** (“Committees” normally consist of just one member.)
- **None of the Mortality Review investigations have been independently reviewed.**
- **No requirement to interview staff or independently corroborate the clinical treatment provided. Reviews are typically descriptive and devoid of any analytical content or clinical comment.**
- **Files often lack critical documentation, including Closure Memos, Coroner Reports and Official Cause of Death Certificates.**
- **Compliance issues are rarely identified; corrective measures are rarely noted; recommendations are not normally issued.**
- **EXCOM involvement and follow-up is largely cursory and perfunctory in nature.**

- Subordinate staff is called upon to comment on the work of superiors or members of one professional group are called upon to comment on the work of members of another professional group.
- Terminally ill cases that would seem to warrant release on compassionate grounds are not often being prepared or supported.

Working from the premise that an alternative Mortality Review Process must still comply with the requirement flowing from Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*, my Office issued the following set of recommendations:

1. All Boards of Investigation into deaths by natural causes should be chaired by a Physician.
2. All Boards should include a review of all clinical care provided preceding an offender's death by natural causes, including what was performed by outside community facilities.
3. A non-CSC medical practitioner should be a permanent member of the Mortality Review Committee.
4. EXCOM review of Boards convened under the terms of the Mortality Review Process

should include the full and final report of the Mortality Review Committee.

5. Regional Mortality Reviews should be convened quarterly and require facility visits and interviews, as necessary, to verify the documentary record.

13. I RECOMMEND THAT THE SERVICE IMMEDIATELY SUSPEND THE MORTALITY REVIEW EXERCISE UNTIL SUCH TIME AS THE *GUIDELINES* CAN BE INDEPENDENTLY AND EXPERTLY VALIDATED TO MEET SECTION 19 PROVISIONS OF THE *CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT*. IN THE INTERESTS OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY, THE RESULTS OF THIS REVIEW SHOULD BE MADE PUBLIC.



## 3

## CONDITIONS OF CONFINEMENT

**Case Summary:** On July 21st, 2009, tensions that had been accumulating between inmates and staff at a medium security institution in the Ontario Region culminates in a major ‘disturbance’ (riot) lasting approximately 12 hours. The immediate catalysts to the event appear to be the repeated late opening of evening recreation time, restricted access to yard and a poorly implemented Family Visit Day. Poor staff-inmate relations and labour-management tensions had been present for quite some time.

On the day in question, the Inmate Committee advised that there would be a peaceful ‘sit-in’ during evening recreation to protest the systemic late start of evening recreation time. The Warden sent word to correctional staff that evening recreation was to start on time that night, without exception. Correctional officers refused to start the recreation time without being able to carry inflammatory spray on their persons. Evening recreation started approximately 90 minutes late as a result of negotiations between the Warden and staff regarding inflammatory spray.

As the end of evening recreation neared, inmates became increasingly aggressive and verbally abusive. They refused to leave the yard and began to breach the recreation/compound barrier doors, and a riot took place involving 211 of the 565 inmates housed in the institution. Quelling the riot required about 125 staff from

five institutions and involved provincial/territorial police and local hospitals. Many officers were on site for in excess of 12 hours. During this event, the issuance of firearms was not properly monitored or recorded. In many cases, weapons were issued to individuals who were not fully trained. Inmates breached several areas using a variety of objects, including tools stolen from an on-site CORCAN Trailer, and the riot caused damage to the recreation yard, Health Care Centre, segregation area, living units, unit compound and food services areas. A large supply of narcotics and controlled substances that was stored in the Health Care Centre was removed, and 10 inmates were sent to an outside hospital for drug overdose symptoms, with one inmate dying.

Following the riot, the institution was placed on various forms of ‘modified’ routine (i.e., lockdown), including long periods of reduced visits, limited outside exercise, restricted access to institutional services and supervision by case management teams. The extended period of lockdown directly following the riot created conditions of confinement similar to that of segregation for all offenders. This had a particularly detrimental impact on offenders with mental health concerns. Segregation policy safeguards—such as daily visits by a nurse and bi-monthly visits by a mental health

*professional—were not adhered to, despite the segregation-like routine.*

*Even today, inmate assembly and movement continue to be much more restricted than previously. In the nine months following the riot, there have been two suicides, 17 self inflicted injuries, 14 hunger strikes and seven interrupted drug overdoses.*

*Some of the key issues that were catalysts to the riot have not yet been addressed:*

- *Various daily activities continue to commence late (including meals, recreation and work).*
- *The recreation yard has not been reopened.*
- *Inmate/Staff relations continue to be poor.*
- *Staff and management tensions are ongoing.*

It is our observation that conditions of confinement, especially at the higher security levels, are becoming more and more restricted in terms of inmate association, movement and assembly. A changing and more complex inmate profile presents a range of population management challenges, including gang membership, substance abuse, drugs in prisons, cultural diversity and the prevalence of mental health problems. As we see it, a general decline in dynamic security practices

has led to an over-reliance on more static methods of exercising custodial control and compliance. A more restricted and austere prison regime does not necessarily lead to safer working conditions for staff or a more positive living environment for offenders. We are generally concerned that the regional facilities for federally sentenced women offenders are experiencing a similar tightening of the physical conditions of confinement.

### Dynamic Security

In the course of visiting maximum and medium security institutions over the past year, my investigators reported a number of common themes and concerns relating to a depreciable lack in meaningful and constructive interactions between offenders and front-line staff. The practical impact of an overall decline in dynamic security means that inmates are spending more prolonged periods of time locked up in their cells. An expanded use of command posts (or control bubbles); electronically controlled gates and barriers; pervasive camera surveillance; and electronic detection, searching and monitoring of inmates means there is comparatively less association between and amongst inmates and staff. At the higher security levels, population movements tend to be more strictly controlled and regulated than ever. There are increasingly more restrictions on inmate access to common resources, including yard, recreation and hobby crafts.

Lockdowns appear to be more frequent and are sometimes used to facilitate training exercises or staff assemblies. An increasing number of Section 53 “exceptional” searches and “modified” (i.e., restricted) routines have been recorded in the reporting period. These actions can bring an institution to a virtual standstill, sometimes for weeks on end. Protracted interruptions in education, program delivery and restricted access

to Case Management officers are common, if unintended, consequences of these measures.

Labour/management issues related to scheduling, roster assignments and national deployment standards are increasingly impacting staff’s availability to supervise common areas and can significantly impede inmate access to yard, recreation, personal telephone time, meals and family visits. Staff that would normally supervise inmate group activities is often the first complement to be reassigned to other duties when and as required. These disruptions in routine can significantly and negatively impact the overall “mood” of the institution.

Withdrawing correctional officers from active and regular engagement with offenders and assigning them to control booths, observation towers or behind electronic barriers removes a critical source of contact with the offender population. The modern correctional officer should be more than a turnkey.<sup>8</sup> Good dynamic security is critical to the health and safety of both inmates and staff alike. It goes to the dual mandate of the Service: to exercise reasonable and effective control while assisting offenders in their rehabilitation and reintegration. Mutual respect, along with positive and constructive interactions between staff and offenders, are the hallmarks of a healthy and safe institution.

The Service has made a number of very specific

8. The Howard League for Penal Reform, *Turnkeys or Professionals: A Vision for the 21st Century Prison Officer*.

commitments to strengthen dynamic security practices in response to our ongoing deaths in custody work, as well as to related issues raised in our 2008–09 Annual Report. Memos and Policy Bulletins have been issued to the field, reminding staff of what is expected of them with respect to dynamic security. A new stand-to inmate count was introduced in July 2009, as well as an increase in security patrols at maximum, medium and multi-level security institutions. In the reporting period, the Office provided comments on a revised draft of Commissioner’s Directive 560 (Dynamic Security). In March 2009, the Service produced a working group report on medium security institutions which noted the need for more dynamic security training.

**14. THE SERVICE SHOULD MEASURABLY STRENGTHEN ITS DYNAMIC SECURITY PRACTICES AND PRINCIPLES, AND SHOULD IMPLEMENT THE RECOMMENDATION OF THE WORKING GROUP REPORT ON MEDIUM SECURITY CALLING FOR ADDITIONAL AND MANDATORY REFRESHER TRAINING IN DYNAMIC SECURITY.**

### Managing Population Pressures

***Case Summary:** A maximum security inmate is released from administrative segregation to a double-occupancy cell, despite a psychological assessment on file that noted it would be preferable if he was accommodated in a single cell because of previous psychiatric history. The inmate assaults his cellmate and is transferred to the Special Handling Unit.*

According to CSC policy and reflecting internationally recognized practice, the Commissioner’s Directive on Inmate Accommodation states that “single occupancy accommodation is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders.” In the past five years, “double-bunking” (the practice of accommodating two inmates in a cell meant for single occupancy) has increased by 50%. In the reporting period, at least 1,300 prisoners, or 10% of the total male inmate population, has been exempted from the single cell occupancy standard. In sharing accommodations, some prisoners are now sleeping in bunk beds and others in cots or mattresses on cell floors.<sup>9</sup>

Prevailing physical conditions of confinement in some of the regional psychiatric facilities is far from ideal or therapeutic from a mental health standpoint—the living units are often noisy,

9. The Service has a narrow definition of double-bunking, which does not include dormitories, “double occupancy” or “shared accommodation.”



crowded and devoid of natural light. Several medium and maximum security facilities have resorted to accommodating offenders in so-called “special needs” units because of the challenge in accessing beds at the Regional Treatment Centres, as an alternative to segregation or as a substitute for appropriate mental health care. By CSC’s own estimates, bed capacity in the five treatment centres only meets 50% of identified need. Exemptions are even being requested to “double up” in segregation cells where two inmates must share space designed for one for up to 23 hours a day.

Notably, three of the five women’s facilities in Atlantic, Quebec and Prairies regions have an exemption to double-bunk women offenders in their “secure” (maximum security) units. My Office intervened in cases where maximum

security women had been involuntarily transferred to provincial facilities due to operational requirements and lack of bed space in the secure units. Some women are being “housed” in segregation due to accommodation shortages at maximum security. Other population management cases have come to our attention, including transferring women from one region to another for the duration of intake assessment.

As population pressures increase, we are likely to see increased incidents of institutional violence. When filled to capacity and beyond, federal penitentiaries tend to be very noisy and chaotic places. Prison life offers limited privacy. All aspects of an offender’s life are regulated by routines, surveillance, searches and counts. Given high rates of mental illness, drug addiction, violence and criminal gang membership, it is difficult to see how double-bunking can be viewed as a correctionally appropriate or sustainable solution to crowding pressures in either the short or medium terms.

Physical capacity is already most limited and compromised at the medium security level, where the largest component of the anticipated surge in population is expected to be placed and where the bulk of correctional programming is planned to occur. Despite the fact that minimum security institutions generally operate below capacity, in FY 2009–10 the National Parole Board (NPB) released over 650 inmates directly to the community from

medium security facilities. The vast majority of these conditional releases were supported by the Service. In light of the fact that the NPB has determined that these offenders do not represent an undue risk to society, it is not clear why so many are being held at higher than necessary security levels prior to release.

Upon close examination, high double-bunking rates in medium security institutions are the product of more intractable problems that have been consistently raised by this Office—lack of capacity to move offenders through their correctional programming in a timely manner and efficiently move offenders down security levels in preparation for conditional release. It is hard to escape the conclusion that too many offenders are being warehoused in medium security facilities when their risk profile, release eligibility and case management does not warrant that degree of security classification. This is clearly at odds with the *CCRA* requirement to use the least restrictive measure.

According to CSC policy, offenders are to be screened against the following criteria to determine personal suitability for double-bunked accommodations:

- **Compatibility**
- **Vulnerability**
- **Predatory/permissive behaviour**

- **Preventive security considerations**
- **Medical information**
- **Criminal profile**
- **Psychological assessment**

The onus is on the Service to conduct and record these assessments. In practical terms, not all inmates can be in shared accommodation. In some cases, we find that these double-bunking placement assessments are not ever conducted, much less in a timely or comprehensive manner.

**15. I RECOMMEND THAT THE SERVICE CONDUCT A REVIEW OF ALL OFFENDERS THAT THE NATIONAL PAROLE BOARD RELEASED DIRECTLY TO THE COMMUNITY FROM MEDIUM SECURITY FACILITIES AND DETERMINE THE REASON WHY THESE OFFENDERS WERE NOT HOUSED IN MINIMUM SECURITY INSTITUTIONS PRIOR TO RELEASE.**

**16. I RECOMMEND THAT INMATE ACCOMMODATION PLACEMENT CRITERIA FOR DOUBLE-BUNKING ASSIGNMENTS BE COMPLETED ACCORDING TO POLICY IN A TIMELY AND COMPREHENSIVE MANNER AND BE REVIEWED BY REGIONAL AUTHORITIES ON A REGULAR (I.E., QUARTERLY) BASIS.**

## Physical Infrastructure

**Case Summary:** During a visit to a medium security institution in the Pacific Region, an investigator notes several concerns with the conditions of confinement and physical infrastructure during a ‘modified’ (lockdown) routine. The visit was conducted to investigate a number of complaints received by the OCI concerning the conditions of confinement and the ongoing modified (lockdown) routine in place at that institution. The modified routine was initiated by the Warden amidst growing concerns for the safety of some inmates during a work stoppage which was organized by the inmate population to protest a variety of concerns (i.e., closure of yard during the workday, access to marketable work skills training, an effective grievance system and the introduction of a “structured work day”).

Constructed in the 1960s, the physical infrastructure of the ranges is such that there is no running water in 75% of the individual cells, meaning no toilets or sinks. Instead, inmates use a centralized washroom facility on the range. During a lockdown routine, in which inmates were confined to their cells for 24 hours a day, access to the facilities became very limited. Inmates were placed on a wait list and escorted one at a time to use the facilities on the range.



In the course of the OCI’s investigation, we found that:

- Wait times to use the washrooms could vary from a couple of minutes to 3 hours.
- Inmates were issued plastic bottles for urination, but these served little purpose for bowel movements.
- Offenders began urinating and defecating in plastic bags to relieve themselves. These bags were thrown out of their windows, often causing spillage on their windowsill, or on the sills on floors below. Plastic bags landing on the ground exploded or were torn open by rodents or birds.
- There was a pervasive foul odour in the cells of affected living units. (These events took place during the summer months.)

- *The lack of running water in individual cells precluded hand-washing and other basic hygiene.*
- *During lockdown, meals were served in cells without access to running water.*

*The report indicated serious dignity, hygiene and health-related concerns. In response to the investigative report, the Warden insured that sanitary wipes were provided with meal trays where food was served in cells over the duration*

*of the modified routine. More importantly, the Warden acknowledged the problems associated with access to and use of toilet facilities. The Service has committed to increasing the number of 'wet' cells (running water and toilets) available in the living units and a project to transform all remaining dry cells into wet cells was approved in July 2009. Construction is expected to begin in June 2010. Inmates whose cells are affected have been moved to other units or other institutions until construction is completed.*

A considerable portion of CSC's physical infrastructure is in need of replacement. The average age of a federal correctional facility is 46 years. Several are designated heritage buildings of national or local significance. Five penitentiaries were built between 1835 and 1900. Several have served well beyond their expected service, while many more are operating beyond their physical capacities. The federal prison estate is an aging infrastructure that is increasingly costly to operate, repair and maintain. Forecasted facilities expenditures for 2009–10 are \$146.3M, with maintenance and engineering costs in excess of \$100M. In comparative terms, more dollars are spent on physical infrastructure upkeep than on all correctional, educational and vocational programming combined.

Significant increases in the offender population and longer sentences associated with pending legislation point to the conclusion that there will be a considerable shortfall in capacity, as the existing physical infrastructure simply will not be able to meet expected demands.

**17. I RECOMMEND THAT, ONCE APPROVED BY TREASURY BOARD, THE SERVICE'S LONG-TERM CAPITAL, ACCOMMODATION AND OPERATIONS PLAN BE MADE PUBLIC, INCLUDING OFFENDER POPULATION FORECASTS, PLANNED CAPITAL EXPENDITURES FOR NEW CONSTRUCTION AND ONGOING MAINTENANCE COSTS.**

### Segregation-like, but not quite Segregation

In the course of the reporting year, my Office continued to investigate concerns respecting conditions of confinement in units that look and feel a lot like segregation but have been assigned other names and functions, including Enhanced Structured Units, Special Needs Units, Transition Units and Orientation Units. These are definitely not ranges/units that the *Corrections and Conditional Release Act* would recognize as “general population.” Typically, there is not much difference in terms of conditions of confinement in these units and that which prevails in a regular segregation range. It is our contention that these units continue to operate and proliferate largely because there are few alternatives in the way of a national effort to reduce segregation numbers and allow offenders to make their way back to general population.

Operating outside the protections and procedural safeguards afforded by law and policy, these specialized “sub-population” units raise a number of due process concerns, not least of which involves the rationale and criteria for placement and/or return to general population. In some cases, the units operate as a “time out” or a transition point from a segregation placement back to general population. In the absence of any kind of special programming or treatment interventions, inmates may perceive their placement in these

units as punishment. The units typically restrict out-of-cell time, and access to regular routines, programs or visits can be severely curtailed. Associational privileges typically enjoyed in general population, such as canteen and social events, may be denied.

This Office has raised concerns regarding “segregation by any other name” in a number of previous Annual Reports. The situation is not getting any better. The Service now operates several separate sub-population units that effectively remove a large segment of the population from procedural and legal entitlements. The law recognizes only two inmate populations: the general population, where inmates may associate with others, and administrative segregation, where association is necessarily but temporarily restricted, subject to prescribed reviews and safeguards, for safety or security reasons.

**18. I RECOMMEND THAT THE MINISTER DIRECT THE SERVICE TO CONDUCT AN IMMEDIATE REVIEW OF ALL INMATES IN SEGREGATION-LIKE UNITS TO ENSURE THEY ARE PROVIDED THE SAME LEGISLATED PROTECTIONS AND ACCESS TO PROGRAMS AFFORDED TO THE GENERAL INMATE POPULATION.**

## Use of Force

**Case Summary:** A CCRA, Section 53, exceptional search conducted at a maximum security penitentiary over a 10-day period generates 379 separate uses of force incidents. During the search, members of the Emergency Response Team and a Tactical team wearing ballistic protection are deployed to conduct inmate counts, security patrols, cell extractions and strip searches. Compliant inmates were frequently searched at gunpoint.

The regional review exercise revealed several issues of non-compliance including:

- The manner in which firearms were deployed appeared outside the Warden's authorization, was not the least restrictive option available and, in some instances, constituted an excessive and dangerous deployment of firearms.
- The quality of video-taping was sub-standard and inconsistent with several

significant gaps in operations and missing video footage. A number of activities were not recognized as a reportable use of force.

- The privacy and dignity of inmates was not consistently respected throughout the strip search process.
- Post-reports were poorly done, lacked quality control and many were lost or misplaced.
- 100 of the 379 total uses of force involved the direct pointing of firearms at inmates, in some cases after handcuffs had been applied and cell doors opened.
- Health care standards were not met in 195 cases.

According to the regional review, by the end of the 10 day search inmates were "visibly agitated" due to a reported lack of hygiene—some had not showered in days nor been provided with soap or even toilet paper in their cells.

The case summary presented above deeply concerns this Office and is the subject of an ongoing investigation.

Using force is the most serious intervention that the Correctional Service may take toward an

offender. It is a high-risk activity. By necessity, the procedures and practices that govern the use of force must be rigorous, responsive and consistent with legislation and policy. As such, the Service's use of force review framework must allow for

reasonable and legal force, be able to inhibit inappropriate uses of force, set minimum standards for compliance and allow for timely and effective corrective measures when violations occur.

It is in this context that the Office expresses concern that the number of use of force incidents increased by over 25% in 2008–09 from the previous fiscal year. Non-compliance issues related to health care nearly doubled. For the same period, inmate injuries increased from 138 to 222 cases, while staff injuries increased from 86 to 139 cases. The use of inflammatory and chemical agents also significantly increased over the previous year. The greater majority of use of force incidents occurred at maximum security facilities.

During the course of the reporting year, the Office continued to identify practices and procedures where the force used was not consistent with the least restrictive measure. We documented several instances of non-compliance captured in the following areas:

- **Situation Management Model guidelines**
- **Least restrictive use of force**
- **Videotape policy**
- **Use of privacy barriers**
- **Decontamination procedures following application of an inflammatory or chemical agent**
- **Follow-up health care monitoring**

In our experience, issues of non-compliance with the Service's use of force framework often repeat themselves over time. There is too often little indication that effective, timely and consistent corrective measures have been put in place, even after the institutional, regional and national levels of review have been completed.

With that said, my Office understands the considerable workload demands that three levels of use of force review can generate. As the case we cited to lead this section indicates, a protracted lockdown and exceptional search of an institution can generate a large number of separate uses of force incidents. These incidents involve an extraordinary amount of documentation and video footage. As discussed earlier, the Office is also aware that a few prolific self-harmers can amass a significant number of uses of force incidents.

The Office supports CSC's efforts to bring the existing use of force policy and review process in line with contemporary operational realities. We also support attempts to reduce unnecessary or redundant use of force reporting, where justified. However, we continue to press on the need for a rigorous review process in order to prevent, detect and bring timely corrective actions to inappropriate uses of force when identified.

It is in this sense that we strongly disagree with the Service's recent decision to no longer identify a display or charging of a firearm as

a reportable use of force. According to the Service, “the intent of this change was to bring our policies in line with other law enforcement departments, and as such ‘displaying’ and ‘charging’ a firearm no longer meets the definition of ‘use’ of a firearm.”<sup>10</sup> With respect, a federal maximum security penitentiary is a unique environment, not like any other law enforcement department. These are simply not fair comparables. The display of a weapon is an act or show of force for which the Service must be held accountable.

19. I RECOMMEND THAT ALL INCIDENTS THAT INVOLVE THE USE OF CHEMICAL OR INFLAMMATORY AGENTS, OR THE DISPLAYING, DRAWING OR POINTING OF A FIREARM, UP TO AND INCLUDING ITS THREATENED OR IMPLIED USE, SHOULD BE CONSIDERED A REPORTABLE USE OF FORCE.

10. CSC's response to Office of the Correctional Investigator's correspondence, dated May 7, 2009.

# 4

## ABORIGINAL ISSUES

The disturbing reality of Aboriginal over-representation in Canadian correctional populations is well-known. Aboriginal people—First Nations, Métis and Inuit—comprise less than 4% of the Canadian population but account for 20% of the total federal prison population. On any given day, approximately 2,600 Aboriginal offenders are incarcerated in federal prisons. In the case of Aboriginal women offenders, the situation is even worse. Aboriginal women offenders comprise 33% of the total inmate population under federal jurisdiction. The Aboriginal women offender population has grown by almost 90% in the last ten years, and it is the fastest growing segment of the offender population. The Office's work in this area of corrections continues to document the inequitable and differential outcomes for Aboriginal offenders resulting from federal correctional policies and practices.

### Mann Report on Aboriginal Corrections

In November 2009, my Office released an independent report authored by Michelle Mann entitled *Good Intentions, Disappointing Results: A Progress Report on Federal Aboriginal Corrections*. The Mann Report documents the fact that outcomes for Aboriginal offenders continue to lag significantly behind those of non-Aboriginal offenders on nearly every indicator of

correctional performance. In comparison to the non-Aboriginal inmate population, Aboriginal offenders tend to be:

- Released later in their sentence (lower parole grant rates).
- Over-represented in segregation populations.
- More likely to be released at statutory release or at warrant expiry.
- More likely to be classified as higher risk and in higher need in categories such as employment, community reintegration and family supports.

My Office acknowledges that the Correctional Service does not control admissions to federal penitentiaries. Being on the receiving end of the criminal justice system, the socio-economic and historical factors associated with Aboriginal over-representation in correctional populations—poverty, substance abuse, discrimination and disadvantage—are multi-faceted, complex and inter-generational in nature. But as the Mann Report indicates, the Service has not done enough to ensure Aboriginal offenders are given sufficient access to culturally sensitive programming and services. There are delays in the national implementation of Aboriginal core programming, shortages in trained staff to deliver culturally

appropriate programs and insufficient links to Aboriginal communities upon release.

It is clear that the areas of concern associated with Aboriginal corrections go far beyond the issue of over-representation and require focusing on what happens to this group of offenders while in the care and custody of the Correctional Service. Special provisions of the *CCRA* allow for Aboriginal community involvement in the development and delivery of correctional policies, programs and services, including community release planning. For example, *Section 81* provides for the Minister to enter into an agreement with an Aboriginal community to transfer the care and custody of Aboriginal offenders to the community. In the more than eighteen years since the enactment of the *CCRA*, the Service has only concluded agreements for 108 *Section 81* beds—less than 5% of the Aboriginal offender population. While it is true that CSC operates 156 beds in Healing Lodges, this is not the same as what is provided for in *Section 81*. For Aboriginal women, there is no stand-alone *Section 81* facility and *Section 84* releases to the community are limited.

#### **Integrating *Gladue* Principles in Federal Aboriginal Corrections**

In *Gladue*, the Supreme Court recognized that there are mitigating social factors and historical circumstances that should be considered when

sentencing Aboriginal offenders. This “social history” includes dislocation, disadvantage, assimilation and discrimination. Recently revised CSC policy offers a fairly expansive interpretation of *Gladue*, allowing for the following factors to be taken into account at all levels of decision making affecting the retained rights and liberties of Aboriginal offenders:

- Effects of the residential school system.
- The effects of dislocation and dispossession of the Inuit people.
- Family or community history of suicide, substance abuse and/or victimization.
- Community fragmentation.
- Experience in the child welfare or adoption systems.
- Poverty.
- Loss of cultural/spiritual identity.
- Exposure to Aboriginal street gangs.

In terms of profile, Aboriginal offenders under federal sentence tend to be:

- Younger (median age is 27 years).
- Incarcerated for more violent offences.
- Considered higher needs (employment, education and family history).
- From backgrounds of domestic, physical and/or substance abuse.



If a *Gladue* lens was fully and consistently applied to decision making affecting security classification, penitentiary placement, segregation, transfers and conditional release for Aboriginal offenders, then one could reasonably expect some amelioration of their situation in federal corrections. The fact that they are almost universally classified “high needs” on custody rating scales, the fact that nearly 50% of the maximum security women offender population is Aboriginal, the fact that statutory release now represents the most common form of release for Aboriginal offenders and the fact that there is no Aboriginal-specific classification instrument in use by CSC all suggests that *Gladue* has not yet made the kind of impact one would hope for in the management of Aboriginal sentences.

On a final note, I was disappointed that the Service dismissed my recommendation to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal corrections that accompanied the release of the Mann Report.

I was especially puzzled by the reasoning behind the rejection—that it would add “unnecessary bureaucracy and cost.” The Service has launched a new accountability framework for Aboriginal corrections. It is not clear how quickly this initiative will translate into the kind of progress that is necessary, or that *Gladue* demands. My Office will closely monitor this file and consider a systemic investigation of Aboriginal issues in the coming year, as a follow-up to the Mann Report.

20. AS PER COMMISSIONER’S DIRECTIVE 702, I RECOMMEND THAT THE SERVICE PROVIDE CLEAR AND DOCUMENTED DEMONSTRATION THAT *GLADUE* PRINCIPLES ARE CONSIDERED IN DECISION MAKING INVOLVING THE RETAINED OF THE RIGHTS AND LIBERTIES OF ABORIGINAL OFFENDERS IN THE FOLLOWING AREAS: SEGREGATION PLACEMENTS, ACCESS TO PROGRAMMING, CUSTODY RATING SCALES, PENITENTIARY PLACEMENTS, ACCESS TO THE COMMUNITY, CONDITIONAL RELEASE PLANNING AND INVOLUNTARY TRANSFERS.

21. THE SERVICE SHOULD INCREASE ITS USE OF SECTIONS 81 AND 84 OF THE *CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT* TO THEIR FULLEST AND INTENDED EFFECT.

# 5 ACCESS TO PROGRAMS

A nation-wide programs snapshot taken on May 10, 2009, for a total incarcerated offender count of 13,353 yielded 3,190 assignments to CSC core correctional programs, including substance abuse, family violence, violence prevention, sex offender, Aboriginal initiatives, women's programs and community maintenance. On that particular day, approximately 8,500 incarcerated offenders were past their Day Parole Eligibility, with 6,700 of those past Full Parole Eligibility.

In other words, on any given day less than 25% of the population inside CSC correctional institutions is enrolled and engaged in what is considered a "core" correctional program. Core programs are those that specifically address criminogenic needs, the set of underlying factors that must be addressed in order to reduce the likelihood of further offending. These same programs are required for an offender to be prepared and supported for various forms of conditional release, including Day and Full Parole Eligibility.

Research and experience demonstrate that correctional programming interventions based on risk, need and responsivity<sup>11</sup> are more likely to be successful when the offender is matched to the right program at the right time. CSC has some of the most innovative and effective correctional programs in the world, with a proven ability to reduce recidivism. When the programs are accredited and delivered by appropriate staff at the appropriate time in an offender's sentence, they work and they work well. A recent national evaluation of the effectiveness of CSC programs notes that correctional program participation is associated with a greater likelihood of conditional release, reduction in readmissions and decreased violent, general and sexual re-offending.<sup>12</sup>

It is concerning, therefore, that on any given day half of the incarcerated population will be past their Full Parole eligibility date and a sizable proportion will be "waitlisted" for program enrolment. Some offenders never benefit from correctional programming before being released to community supervision at their statutory release date. Although correctional programs at the federal level are leading edge, the problem is that there are too many bottlenecks and barriers to timely access. And while the Service prefers to speak of offenders waiting to enrol in their programs in terms of

11. *The Psychology of Criminal Conduct* (Third Edition), Don Andrews and James Bonta, Cincinnati, 2003.

12. *Evaluation Report: Correctional Service of Canada's Correctional Programs*, Evaluation Branch, January 2009.

schedules and scheduling, the fact of the matter is that too many offenders are not getting the programming they need when they need it, and are missing their parole eligibility dates as a result.

#### **A Word on the Prison Farms**

As part of its program review exercise, the Service made a decision to close the prison farms operated by CORCAN. Prison farms have been one of the longest-running features of Canadian corrections. Over the years, inmates have gained first-hand experience in operating farm machinery and

performing farming duties (e.g., animal husbandry, mechanical repair and maintenance, growing and harvesting crops). As a result, farm hands have developed a range of skills, assets, knowledge and training that are directly transferable to labour markets in the community. The prison farm program is being terminated on the basis that employment in the agricultural sector does not hold the same “job-ready” prospect for offenders released to the community as other applied trades such as construction, plumbing, welding, machinery and carpentry.

## **FARM HAND JOB SKILLS**

### *Skills to be Learned*

- *Ability to respond well to direction and present self in a professional manner*
- *Organizational skills*
- *Dependability*
- *Effective time-management skills*
- *Attention to detail*
- *Ability to work as a team*
- *Concern for quality and high-level of cleanliness and hygiene*
- *Communication skills*

### *Indicators*

- *Ability to work with others*
- *Work satisfaction of the supervisor (punctual, follow instructions)*
- *Satisfactory reports from internal Health & Safety inspections*
- *Timeliness*
- *Communication*
- *Attention to detail*
- *Attitude*

The Office supports vocational programming in prison, as the industries, trades, experience and skills offered by CORCAN have immense benefit. And that benefit goes well beyond the narrow definition of meeting labour market availability and employability demands. A significant portion of the offender population has a history of unstable work and lack of job skills. Prison-based employment and vocational training programs, like the prison farm, offer transferable lessons and life-skills, such as the value and pride of completing an “honest” day’s work, punctuality, self-discipline, dependability, self-respect and responsibility that go well beyond the vagaries of the marketplace. The Service would be well-advised to suspend the decision to close the prison farms until Parliamentarians have concluded their review of this issue.

22. I RECOMMEND THAT, PRIOR TO THE CLOSURE OF ANY CORCAN AGRI-BUSINESS OPERATION, CSC PROVIDES A PUBLIC REPORT ON HOW LOST FARM JOBS WOULD BE REPLACED. THE REPORT SHOULD ALSO DETAIL THE KIND OF EMPLOYABILITY SKILLS AND VOCATIONAL TRAINING THAT IS ENVISIONED IN FEDERAL CORRECTIONS, INCLUDING HOW THE SERVICE INTENDS TO CREATE VIABLE, REALISTIC AND MEANINGFUL JOB OPPORTUNITIES IN THE PENITENTIARY ENVIRONMENT TO MEET PRESENT AND FUTURE MARKET DEMANDS.

# 6

## FEDERALLY SENTENCED WOMEN

My Office is increasingly concerned that we are moving farther and farther away from the progressive principles of women's corrections articulated 20 years ago in *Creating Choices*. The correctional model we aspired to create for federally sentenced women based on empowering women offenders through providing responsible and meaningful choices appears to be giving way to a different reality. Indeed, conditions in the regional women's facilities, especially the maximum security units, are looking and feeling a lot like those that prevail within the male penitentiaries.

### A Profile of Federally Sentenced Women

There are approximately 500 federally sentenced women offenders incarcerated in the five multi-level regional facilities and one Aboriginal Healing Lodge. Approximately 550 women offenders are under some form of community release supervision. In the last ten years, the number of women admitted to federal jurisdiction has increased by almost 40%. Women offenders now account for close to 5% of the total offender population. It is a growing and increasingly complex and diverse population.

Fully one-third of the incarcerated women offender population is Aboriginal—First Nations, Métis or Inuit. In the last ten years, the Aboriginal

women offender population has increased by almost 90%, compared to 17.4% over the same period for Aboriginal men. In fact, Aboriginal women represent the fastest growing offender category under federal jurisdiction.

In general, we know that women offenders often come from backgrounds of family dysfunction and trauma, including histories of family, domestic, physical and/or sexual abuse. Two-thirds suffer from some substance-related abuse or disorder. Women offenders are almost twice as likely to be serving a sentence for a drug offence compared to men. Typically, women offenders have histories of unstable employment and low educational attainment. Sentences for women offenders are shorter than for men. In 2007/08, almost half of women offenders in federal custody were serving less than three years.

In rounding out this profile, a significant proportion of the women offender population present serious mental health concerns. In 2007-08, 30% of female offenders, compared to 14.5% of male offenders, had previously been hospitalized for psychiatric reasons. Female offenders are twice as likely as male offenders to have a significant mental health diagnosis at time of admission. Almost one-in-four women offenders have a mental health diagnosis; one-third has been psychiatrically hospitalized in the past; and one-third has been prescribed psychiatric medication.<sup>13</sup>

13. *Corrections and Conditional Release Statistical Overview: Annual Report 2009*, Public Safety Canada.

Finally, women offenders are far more likely than males to self-harm in prison.

#### **Programs for Federally Sentenced Women**

On the issue of women-centred correctional and vocational programming, although there have been marked improvements in the number of programs available at the regional institutions, access to these programs, including wait lists, continues to be a major point of concern for my Office. Given the comparatively short sentence that close to half of all women offenders serve today, the Service has a very limited window in which to properly, quickly and accurately assess needs and provide programs, services and interventions which are targeted, efficient and responsive to individual needs. As soon as a woman offender enters the regional facility, release planning needs to be initiated.

The Service's reintegration planning for federally sentenced women is hindered by the fact that, unlike those they have for men, there are no stand-alone minimum security institutions in which to place women offenders as they prepare to make their way back to society. This is fundamentally an issue of equality. It is my Office's position that a multi-level institution with perimeter fencing and a system of internal security, association and movement controls that tends to exaggerate individual risk poses severe and

unnecessary barriers to community reintegration.

We know that women offenders typically have higher levels of motivation and a higher reintegration potential than men. On a comparative basis, women offenders tend to have better conditional release outcomes—day parole, full parole, statutory release—than men and serve a lower proportion of their sentences before being released on parole. In 2008–09, nearly three-in-four women offenders successfully completed statutory release compared to just three-in-five for men.

The average offence profile and identified needs of women offenders includes education, employment, substance abuse counselling and family dysfunction assistance. That being the case, it is not clear why such a large proportion of vocational programming at the regional facilities involves food preparation, cooking, cleaning and laundry services. (In other words, “domestic” work.) In moving our correctional system into the 21st century, there needs to be more variation in the types of vocational, educational and therapeutic programs available to federally sentenced women.

#### **The Mother-Child Program**

We also know that the majority of women offenders are mothers, and many are single-parent providers. The regional facilities are typically far

removed from an offender's home community and familial contacts and supports. Research and experience tell us that maintaining these contacts and supports is critical to positive reintegration outcomes.

The Mother-Child program was designed in response to these concerns with the intent of fostering and promoting stable mother-child relationships. Mothers who met the eligibility criteria were allowed to keep their newborns and pre-adolescent aged children with them in the facility on a full- or part-time basis.

In June 2008, the Minister of Public Safety announced a number of changes to the mother-child program eligibility criteria. Three policy changes in particular have severely restricted access to the program:

- **Exclusion of all women offenders who had been convicted of serious crimes involving violence, children or those of a sexual nature.**
- **Restrictions in the maximum age of child participants in the part-time program—a decrease from 12 to six years of age.**
- **Required support by local Child and Family services before an offender's participation could be approved.**

Although these changes have yet to be formalized

in policy, interim instructions were sent to all regional facilities in July 2008 indicating that they would be effective immediately. Further, all women and babysitters living in mother-child designated houses would be re-assessed according to these criteria on an immediate basis. As just over half of women offenders are serving time for a violent offence, this means that this same portion is also ineligible to participate.

Since the introduction of these changes, the number of part and full-time participants in the program has been reduced by a factor of more than 60%. On any given day, there may not be even one participant in the mother-child program. If we want to enhance the chances of releasing a more responsible person capable of sustaining herself and her dependents in a crime and substance-free lifestyle, then surely it is time to have another look at the eligibility criteria that unnecessarily restrict participation in the mother-child program.

#### Governance and Accountability

The OCI continues to believe that all women offender matters should be brought into a separate and distinct stream from the current regional reporting structure. Women's correction is a unique and entirely different category of corrections. It is puzzling that we would continue with a governance and accountability model that appears to make very little separation between male and

female corrections. Under the current framework, there is simply not enough oversight and direction being exercised at the national level to adequately and appropriately monitor compliance or challenge operational decisions at the regional facilities.

To conclude this final section of my report, I make the following recommendations specific to women's corrections:

**23.** I RECOMMEND THAT THE SERVICE REVIEW ELIGIBILITY RESTRICTIONS ON THE MOTHER-CHILD PROGRAM WITH A VIEW TO MAXIMIZING SAFE PARTICIPATION.

**24.** I RECOMMEND THAT THE SERVICE MODIFY PERIMETER CONTROLS IN THE REGIONAL WOMEN'S FACILITIES TO ALLOW MINIMUM SECURITY OFFENDERS TO RESIDE OUTSIDE THE HIGH SECURITY FENCE. IN FACILITIES WHERE THIS IS NOT ACHIEVABLE, I RECOMMEND THAT THE SERVICE PROVIDE STAND-ALONE ACCOMMODATIONS FOR MINIMUM SECURITY WOMEN RESIDING IN THE COMMUNITY.

## CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OUTLOOK FOR 2010-11

In the coming year, my Office will closely monitor areas of individual and systemic concern regarding our five corporate priorities. I anticipate that health care issues, especially delivery of mental health services, will be an increasingly important element of our work. It is in that context that I look forward to the release of the Standing Committee on National Security and Public Safety's study on addictions and substance abuse in federal corrections. I would hope to see clear progress toward a National Strategy on Mental Health and Corrections, a key recommendation of my Office's investigation into the death of Ashley Smith.

I look forward to receiving the reports of a number of independent and expert reviews that have been launched in response to my Office's ongoing work in the area of preventing deaths in custody. Although the Office will complete its quarterly assessments of CSC's progress in responding to our reports and investigations on deaths in custody, including Ashley Smith, I will continue to look for improvements in how the Service responds to medical emergencies, suicide prevention and the treatment of mentally ill offenders. Additionally, the Service requires a more rigorous process that would meet the legislative standard for investigating "natural" cause deaths. I will continue to review and comment on best practices for investigating and

reporting on deaths in custody.

My Office is increasingly concerned with what appears to be a disproportionate number of institutional security charges/violations incurred by mentally disordered offenders. In some cases, prison charges result in a new sentence or additional time to be served. While not negating the seriousness of these violations, it could be that we are punishing mentally ill offenders on the basis of underlying behaviours and unmet needs associated with their illness.

Case management and case preparation issues that continue to hinder timely access to conditional release and community reintegration will be closely monitored. From a public safety standpoint, it is concerning that statutory release has become the most used form of access to the community for the majority of offenders under federal sentence. Many offenders are being released from medium security institutions directly to the community—some without ever having completed their correctional programming. As offender populations increase, it may be time to renew a high-level review of these issues, involving my Office, the Correctional Service and the National Parole Board.

On both a practical and numerical basis, the number of "quick hits" on the transformation agenda may soon be exhausted. Further movement will require very careful reflection as the next

series of reforms could fundamentally alter the nature of the federal correctional system as we know it. In the coming year, my Office will continue to respond to the impact of enacted and proposed legislation on federal corrections. The trend toward more time in custody and harsher conditions of confinement will place a new series of demands on the Correctional Service. In light of the already large number of mentally disordered offenders and the growing proportion of Aboriginal people under federal sentence, the capacity to provide safe and humane custody is facing some serious challenges.

As the *CCRA* states, the “purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society”

by assisting offenders in their reintegration into the community as law-abiding citizens. Corrections is a noble vocation and it serves a vital function in our democracy. To be certain, deterrence and incapacitation have a role to play in criminal justice, as do other equally important principles, such as rehabilitation, proportionality and fairness.

I expect the coming year to be challenging, and, quite possibly, a defining period in Canadian corrections. Looking forward, I take this opportunity to commend my staff that served, and continue to serve, this Office and all Canadians with utmost integrity, compassion and professionalism. It is a great privilege to work alongside such a dedicated and committed group of individuals.

## ***Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award***

*In January 2010, Professor Michael Jackson was presented the inaugural Ed McIsaac Human Rights in Corrections Award. The award was established in honour of Mr. Ed McIsaac, who retired in 2009 from his position as Executive Director of the Office of the Correctional Investigator, a post he held for 18 years. It commemorates outstanding achievement and commitment to improving corrections in Canada and protecting the human rights of the incarcerated. Professor Jackson and Ed McIsaac's careers remind all of us that no one among us, including those deprived of their liberty, forfeits the right to be treated fairly and with dignity.*



Left to Right: Mr. Ed McIsaac, Professor Michael Jackson (centre) and Mr. Howard Sapers.

## ANNEX A: ANNUAL STATISTICS

Enhancing our level of public performance reporting capacity is still very much a “work in progress.” Improvements to address information management, storage and retrieval vulnerabilities, including closing the gap on the quality and consistency of internal data entry practices, have been implemented. Over the course of 2010-11, the Office will further refine its electronic database capability and improve its internal processes to more accurately and comprehensively report on performance-related information.

As our information recording and retrieval practices improve, there will be variation in reporting. This is evident with the current year statistics. Readers are advised that year-to-year comparisons will not accurately reflect performance or productivity during this period of transition.

It is expected that introduction of a more rigorous procedure for intake screening and assessing offender complaints at the initial stages, increased attention to systemic issues and in-depth investigations and a more sharpened focus on key priorities will influence the overall number of offender contacts with the Office. These changes in business practices and public reporting, which are consistent with the Office’s mandate to provide timely and accessible ombudsman services, are captured in the tables which are presented for the first time in ANNEX B – OTHER STATISTICS.

**TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY**

Complaints – see Glossary (1), Internal Response – see Glossary (2), Investigation – See Glossary (3)

<b>CATEGORY</b>	<b>I/R(2)</b>	<b>Inv(3)</b>	<b>Total</b>
<b>Administrative Segregation</b>			
<i>Conditions</i>	31	81	<b>112</b>
<i>Placement/Review</i>	76	202	<b>278</b>
<i>Total</i>	<b>107</b>	<b>283</b>	<b>390</b>
<b>Case Preparation</b>			
<i>Conditional Release</i>	30	40	<b>70</b>
<i>Post Suspension</i>	12	12	<b>24</b>
<i>Temporary Absence</i>	5	18	<b>23</b>
<i>Transfer</i>	16	24	<b>40</b>
<i>Total</i>	<b>63</b>	<b>94</b>	<b>157</b>
<b>Cell Effects</b>	<b>212</b>	<b>176</b>	<b>388</b>
<b>Cell Placement</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>38</b>
<b>Claim</b>			
<i>Decisions</i>	12	4	<b>16</b>
<i>Processing</i>	13	21	<b>34</b>
<i>Total</i>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>50</b>
<b>Community Programs/Supervision</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>18</b>
<b>Conditions of confinement</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Conviction/Sentence-Current Offence</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>Correspondence</b>	<b>59</b>	<b>46</b>	<b>105</b>
<b>Death or Serious Injury</b>	<b>6</b>	<b>62</b>	<b>68</b>
<b>Decisions (general) - Implementation</b>	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>82</b>
<b>Diets</b>			
<i>Medical</i>	3	14	<b>17</b>
<i>Religious</i>	10	20	<b>30</b>
<i>Total</i>	<b>13</b>	<b>34</b>	<b>47</b>

**TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY (CONT.)**

Complaints – see Glossary (1), Internal Response – see Glossary (2), Investigation – See Glossary (3)

<b>CATEGORY</b>	<b>I/R(2)</b>	<b>Inv(3)</b>	<b>Total</b>
<b>Discipline</b>			
<i>ICP Decisions</i>	3	2	5
<i>Minor Court Decisions</i>	5	3	8
<i>Procedures</i>	19	12	31
<i>Total</i>	27	17	44
<b>Discrimination</b>	1	9	10
<b>Double Bunking</b>	8	7	15
<b>Employment</b>	43	31	74
<b>Financial Matters</b>			
<i>Access</i>	25	25	50
<i>Pay</i>	19	20	39
<i>Total</i>	44	45	89
<b>Food Services</b>	25	28	53
<b>Grievance</b>			
<i>3RD LEVEL REVIEW</i>	26	21	47
<i>DECISION</i>	15	17	32
<i>PROCEDURE</i>	75	82	157
<i>Total</i>	116	120	236
<b>HARASSMENT</b>	36	50	86
<b>Health and Safety - Inmate Worksites/Programs</b>	1	9	10
<b>Health Care</b>			
<i>Access</i>	168	294	462
<i>Decisions</i>	116	180	296
<i>Total</i>	284	474	758
<b>Health Care - Dental</b>	23	40	63

**TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY (CONT.)**

Complaints – see Glossary (1), Internal Response – see Glossary (2), Investigation – See Glossary (3)

<i>CATEGORY</i>	<i>I/R(2)</i>	<i>Inv(3)</i>	<i>Total</i>
Hunger Strike	0	3	3
Information			
<i>ACCES/DISCLOSURE</i>	26	51	77
<i>Correction</i>	47	28	75
<i>Total</i>	73	79	152
IONSCAN	3	5	8
Legal Counsel - Quality	7	6	13
MENTAL HEALTH			
<i>Access/PROGRAMMES</i>	14	49	63
<i>QUALITY</i>	3	11	14
<i>Total</i>	17	60	77
METHADONE	14	11	25
Official Languages	7	2	9
Operation/Decisions of the OCI	9	7	16
Outside Court	3	1	4
Parole Decisions			
<i>Conditions</i>	25	18	43
<i>Day Parole</i>	10	5	15
<i>Detention</i>	5	3	8
<i>Full Parole</i>	8	5	13
<i>Revocation</i>	39	17	56
<i>Total</i>	87	48	135
Police Decisions or Misconduct	3	4	7
Private Family Visits	18	45	63

**TABLE A: COMPLAINTS (1) BY CATEGORY (CONT.)**

Complaints – see Glossary (1), Internal Response – see Glossary (2), Investigation – See Glossary (3)

<b>CATEGORY</b>	<b>I/R(2)</b>	<b>Inv(3)</b>	<b>Total</b>
<b>Programme/Services</b>			
<i>Women</i>	5	7	<b>12</b>
<i>Aboriginals</i>	13	12	<b>25</b>
<i>Access</i>	51	75	<b>126</b>
<i>Total</i>	69	94	<b>163</b>
Provincial Matter	9	0	<b>9</b>
Release Procedures	35	36	<b>71</b>
Safety/Security of Offender(s)	47	90	<b>137</b>
Search and Seizure	5	13	<b>18</b>
Security Classification	44	58	<b>102</b>
Sentence Administration	12	16	<b>28</b>
Staff	197	173	<b>370</b>
Telephone	69	96	<b>165</b>
Temporary Absence Decision	20	49	<b>69</b>
<b>Transfer</b>			
<i>Implementation</i>	29	52	<b>81</b>
<i>Involuntary</i>	48	104	<b>152</b>
<i>Pen Placement</i>	17	34	<b>51</b>
<i>VOLUNTARY</i>	39	70	<b>109</b>
<i>Total</i>	133	260	<b>393</b>
Urinalysis	4	4	<b>8</b>
Use of Force	7	28	<b>35</b>
Visits	76	138	<b>214</b>
Uncategorized			<b>401</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>2324</b>	<b>2947</b>	<b>5483</b>

## GLOSSARY

**Complaint:** Complaints may be made by an offender or a third party on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

**Internal Response:** A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

**Investigation:** A complaint where an inquiry is made with the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

Systemic investigations examine areas of common concern of offenders and can be aimed at the institutional, regional or national level.

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION (\*)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
<b>FSW</b>			
Edmonton Women Facility	55	13	3
FRASER VALLEY	44	11	2
FSW-RPC	1	0	0
Grand Valley	99	29	7
Joliette	69	29	3
Nova	56	21	3
Okimaw	6	0	0
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>103</b>	<b>18</b>
<b>Atlantic</b>			
Atlantic	200	52	9
Dorchester	173	50	10
Shepody Healing Centre	23	3	1
Springhill	76	9	2
Westmorland	9	6	1
<b>Total</b>	<b>481</b>	<b>120</b>	<b>23</b>
<b>Ontario</b>			
Bath	98	12	5
Beaver Creek	55	19	2
Collins Bay	172	90	10
Fenbrook	133	20	2
Frontenac	32	20	2
Joyceville	159	56	8
Kingston Penitentiary	357	101	12
Millhaven	113	67	4.5
Millhaven-Assessment Unit	58	19	4.5
Pittsburgh	34	21	2
RTC Ontario	74	6	3
Warkworth	260	67	12
<b>Total</b>	<b>1545</b>	<b>498</b>	<b>67</b>

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION (CONT.) (\*)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
<b>Pacific</b>			
<i>Ferndale</i>	12	7	2
<i>Kent</i>	221	49	8
<i>KWIKWEXWELHP</i>	3	0	0
<i>Matsqui</i>	61	12	13
<i>Mission</i>	69	20	11
<i>Mountain</i>	253	60	9.5
<i>Pacific / RTC</i>	50	19	16.5
<i>RHQ - Pacific</i>	2	0	0
<i>William Head</i>	7	0	0
<b>Total</b>	<b>678</b>	<b>167</b>	<b>60</b>
<b>Prairies</b>			
<i>Bowden</i>	174	30	2
<i>Bowden Minimum</i>	0	8	1
<i>Drumheller</i>	75	40	7
<i>Drumheller Minimum</i>	5	5	1
<i>Edmonton</i>	174	44	29
<i>Grande Cache</i>	90	18	24
<i>Grierson Centre</i>	19	12	1
<i>Ochichakkosipi</i>	0	0	0
<i>PE SAKASTEW</i>	13	1	1
<i>RHQ - Prairies</i>	2	0	0
<i>Riverbend</i>	36	20	2
<i>Rockwood</i>	11	1	0
<i>RPC-Prairies</i>	122	62	13
<i>Saskatchewan Maximum</i>	89	26	3
<i>Saskatchewan Penitentiary</i>	133	6	2.5
<i>Stan Daniels Centre</i>	12	10	1
<i>Stony Mountain</i>	103	39	8
<i>Willow Cree</i>	10	5	1.5
<b>Total</b>	<b>1068</b>	<b>327</b>	<b>97</b>

TABLE B: COMPLAINTS BY INSTITUTION/REGION (\*)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
Québec			
Archambault	110	45	8
Archambault-CRSM	22	8	3
Cowansville	71	30	3.5
Donnacona	175	39	7.5
Drummond	99	55	9
FTC	28	0	0
La Macaza	128	32	3
Leclerc	164	53	6
Montée St-François	23	0	0
Port Cartier	200	89	9
RHQ - Québec	1	0	0
RRC Québec	71	26	10.5
SHU-USD	56	16	7.5
Ste-Anne-Des-Plaines	16	0	1
Waseskun	5	0	0
<b>Total</b>	<b>1169</b>	<b>393</b>	<b>68</b>
CCC/CRC/Parolees in Community	146	0	0
Federal Inmates in Provincial Institutions	5	0	0
Uncategorized	61	0	0
<b>Grand Total</b>	<b>5483</b>	<b>1608</b>	<b>333</b>

**TABLE C: COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION**

<i>Region</i>	<i>Total Number of Complaints</i>	<i>Inmate Population(*)</i>
<i>Atlantic</i>	494	1286
<i>Quebec</i>	1208	3150
<i>Ontario</i>	1588	3836
<i>Prairie</i>	1103	3463
<i>Pacific</i>	755	1847
<i>Women's Facilities</i>	330	509
<i>Provincial Facilities</i>	5	N/A
<b>Total</b>	<b>5483</b>	<b>14091</b>

(\*) Inmate Population broken down by Region: As of June 2010, according to the Correctional Service of Canada's Reporting System.

**TABLE D: DISPOSITION OF COMPLAINTS BY ACTION**

<i>ACTION</i>	<i>DISPOSITION</i>	<i>NUMBER OF COMPLAINTS</i>
<b>Internal Response</b>	<i>Uncategorized</i>	294
	<i>Advise/Information Given</i>	1130
	<i>Assisted by Institution</i>	146
	<i>Pending</i>	11
	<i>Recommendation</i>	1
	<i>Refer to Grievance Process</i>	197
	<i>Refer to Institutional Staff</i>	257
	<i>Refer to Warden</i>	30
	<i>Not Supported</i>	111
	<i>Systemic/Multiple</i>	10
	<i>Withdrawn</i>	161
<b>SUBTOTAL:</b>		<b>2348</b>

<b>ACTION</b>	<b>DISPOSITION</b>	<b>NUMBER OF COMPLAINTS</b>
Inquiry	Uncategorized	5
	Advise/Information Given	749
	Assisted by Institution	833
	Pending	79
	Recommendation	52
	Refer to Grievance Process	105
	Refer to Institutional Staff	419
	Refer to Warden	199
	Not Supported	188
	Systemic/Multiple	34
	Withdrawn	72
<b>SUBTOTAL:</b>		<b>2735</b>

<b>ACTION</b>	<b>DISPOSITION</b>	<b>NUMBER OF COMPLAINTS</b>
Investigation	Uncategorized	1
	Advise/Information Given	52
	Assisted by Institution	74
	Pending	31
	Recommendation	46
	Refer to Grievance Process	16
	Refer to Institutional Staff	67
	Refer to Warden	37
	Not Supported	32
	Systemic/Multiple	35
	Withdrawn	9
<b>SUBTOTAL:</b>		<b>400</b>
<b>GRAND TOTAL:</b>		<b>5483</b>

**TABLE E: AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS**

*Total Offender Population*

CATEGORY	#	%
Health Care	766	14.68%
Cell Effects	397	7.61%
Administrative Segregation	394	7.55%
Transfer	393	7.53%
Staff	379	7.26%
Grievance	244	4.68%
Visits	220	4.22%
Telephone	168	3.22%
Case Preparation	157	3.01%
Information	154	2.95%

*Aboriginal Offenders*

CATEGORY	#	%
Transfer	13	12.75%
Health Care	10	9.80%
Administrative Segregation	9	8.82%
Cell Effects	6	5.88%
Death or Serious Injury	6	5.88%
Discipline	5	4.90%
Staff	5	4.90%
Case Preparation	4	3.92%
Parole Decisions	4	3.92%
Private Family Visits	4	3.92%

*Women Offenders*

CATEGORY	#	%
<i>Health Care</i>	48	14.29%
<i>Administrative Segregation</i>	23	6.85%
<i>Cell Effects</i>	23	6.85%
<i>Mental Health</i>	20	5.95%
<i>Staff</i>	19	5.65%
<i>Safety/Security of Offender(s)</i>	15	4.46%
<i>Temporary Absence Decision</i>	15	4.46%
<i>Security Classification</i>	13	3.87%
<i>Transfer</i>	13	3.87%
<i>Visits</i>	13	3.87%

## ANNEX B: OTHER STATISTICS

### A. SECTION 19 REVIEWS CONDUCTED IN 2009-10

As per section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)*, the Correctional Service of Canada is required to conduct investigations into incidents involving inmate serious bodily injury or death. By law, these investigations are shared with and reviewed by our Office.

- Number of Section 19 investigations reviewed by the Office: 152
- Number of Section 19 investigations of natural deaths in custody convened under the Mortality Review Process reviewed: 103

#### Notes:

1. The Correctional Service of Canada has adopted different policy processes to investigate “natural” and non-natural deaths in custody. For so-called natural deaths, CSC uses a Mortality Review exercise – a file review conducted by a Nurse at National Headquarters.
2. For deaths involving non-natural causes (e.g., homicides, suicide and overdose), the CSC convenes a National Board of Investigation (NBOI). The Board is required to investigate and issue a formal report to the Executive Committee (EXCOM) of the CSC. EXCOM reviews the report and recommendations of the NBOI and approve corrective measures to be taken.

## B. USE OF FORCE REVIEWS CONDUCTED IN 2009-10

Total number of use of force files reviewed by OCI: 1,423

- Initial review: 142 (10%)
- Full review: 1281 (90%)
- Files requiring follow-up with CSC: 283 (20%)

### Notes:

1. The Correctional Service is required by policy to provide all pertinent and relevant use of force documentation to the Office.

2. A “full review” involves reviewing all use of force documentation specified in Commissioner’s Directive 567 – *Use of Force*. The use of force package includes, but may not be limited to: the Use of Force Report, a copy of incident-related video, Checklist for Health Services Review of Use of Force, Post-Incident Checklist, Officer’s Statement/Observation Report, and action plan to address deficiencies.

3. An “initial review” involves a review of select documentation in the Use of Force package. This review includes: the use of Force Report, the Post Incident Checklist, Inmate Statements (if applicable), Institutional, Regional and (if applicable) National assessments, as well as the Offender Management System (OMS) incident report.

4. A specific follow-up may be initiated by the Office at the institutional, regional and/or national level.

## C. TOLL-FREE CONTACTS

Offenders and members of the public can contact the Office by calling our toll-free number (1-877-885-8848) anywhere in Canada. All communications between offenders and the Office are confidential. Number of toll-free contacts received in the reporting period: 30,222

## D. SYSTEMIC INVESTIGATIONS CONDUCTED IN 2009-10

35 systemic (in-depth) investigations were conducted in 2009-10.

### Categories

TYPE OF COMPLAINT	#	%
Conditions of confinement	8	22.86%
Grievance – Procedure	5	14.29%
Staff	3	8.57%
Telephone	3	8.57%
Death or Serious Injury	2	5.71%
Health Care – Decisions	2	5.71%
Administrative Segregation – Conditions	1	2.86%
Administrative Segregation -Placement/Review	1	2.86%
Cell Effects	1	2.86%
Cell Placement	1	2.86%
Financial Matters - Access	1	2.86%
Grievance - Decisions	1	2.86%
Health Care - Access	1	2.86%
Mental Health - Access	1	2.86%
Private Family Visits	1	2.86%
Search and Seizure	1	2.86%
Temporary Absence	1	2.86%
Visits	1	2.86%
Total Count of Disposition	35	

**RESPONSE OF THE CORRECTIONAL  
SERVICE OF CANADA TO THE  
37<sup>TH</sup> ANNUAL REPORT OF THE  
CORRECTIONAL INVESTIGATOR  
2009 - 2010**

## INTRODUCTION

The Correctional Service of Canada (CSC) is responsible for offenders serving sentences of two years or more, including supervising those under conditional release in the community. On an average day in 2009-2010, there were approximately 13,500 federally incarcerated offenders and 8,700 federal offenders in the community. CSC manages 57 institutions, 16 community correctional centres and 84 parole offices.

The report of the independent CSC Review Panel in 2007 provided an overview of the realities and challenges currently facing CSC. Since its formation in 2008 a dedicated Transformation Team led responses to the recommendations of the Panel. Phase 1 of CSC's Transformation Agenda (from February 2008 to February 2009) focused on engagement and "Quick Wins" — immediate achievements aimed at lasting public safety results. Phase 2 (from March 2009 to March 2010) focused on the development and implementation of more detailed project plans. As of the end of March 2010, the ongoing transformation initiatives have been integrated into CSC's regular operations and plans.

Through these initiatives CSC will have created safe and secure environments for offenders to actively engage in their correctional plans. It

will have in place enhanced security measures to stop the entry of contraband and drugs into its institutions. It will have a more efficient intake assessment process that will lead to a fully integrated offender correctional plan and earlier access to correctional programs. As well, it will strengthen the case management linkages between institutions and the community, resulting in a "seamless" transition of the offender into the community and improved supervision and intervention.

Government legislation recently proposed or passed is anticipated to have a varying impact on CSC. Of significance was the re-introduction of legislation on June 15, 2010 (Bill C-39) which proposes amendments to the *Corrections and Conditional Release Act*. Proposed reforms to the federal correctional system include: enhanced sharing of information with victims; increased offender responsibility and accountability; strengthened management and reintegration of offenders; and the abolition of Accelerated Parole Review.

Further, the *Truth in Sentencing Act*, which came into force in February 2010, is expected to result in increased numbers of federal offenders with a wider range of needs, underscoring the

requirement for both short and long-term capital planning and for adjustments to correctional programming and population management strategies. It is predicted that the federal offender population could increase by approximately 3,400 inmates by 2013 as a direct result of the *Act*. CSC has therefore developed a multi-faceted approach that will include extending and increasing temporary accommodation measures, such as shared accommodations; as well as constructing new housing units within CSC's existing institutions. CSC is also working on a long-term

plan that takes into account the need to replace some penitentiaries that have stood the test of time for many decades but no longer meet the requirements of a modern correctional system.

CSC is in a stage of transition as it integrates fundamental changes that will enhance our ability to achieve our key priorities. Everything we do is in the context of our Mission and contribution to public safety through reduced re-offending. As we move forward in our transformation, collaboration with our partners, such as the Office of the Correctional Investigator, remains critical.

---

## ACCESS TO PHYSICAL AND MENTAL HEALTH CARE

### RECOMMENDATION #1

THE SERVICE ENHANCE ITS RECRUITMENT EFFORTS FOR MENTAL HEALTH PROFESSIONALS, INCLUDING EXPLORING THE POSSIBILITY OF SECURING EXEMPTIONS ON RATES OF PAY AND TO WORK WITH PROFESSIONAL LICENSING BODIES ON SCOPE OF PRACTICE, TRAINING, PORTABILITY AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT.

The recruitment of health professionals, including mental health professionals, is a priority for CSC. The Service will continue to target the recruitment

of health care professionals, particularly in areas where such services are not readily available in the community. CSC will also continue collaboration with organizations such as the Federal Health Care Partnership, universities, and its Health Care Advisory Committee to reinforce and guide its efforts. Over the course of the coming year, CSC will also approach Treasury Board Secretariat to explore possible options to enhance our ability to recruit and retain health professionals.

CSC continues to dedicate resources for the training of health services professionals. As well, a working Group, co-chaired by CSC and PIPSC,

has been established to address issues related to training and professional development for psychologists. CSC will also continue to work with FHP, PIPSC and licensing bodies to address issues around portability of professional credentials and scope of practice.

#### **RECOMMENDATION #2**

THE SERVICE RENEW ITS CORRECTIONAL OFFICER RECRUITMENT STANDARDS TO ENSURE NEW HIRES HAVE THE REQUISITE KNOWLEDGE, PERSONAL COMPETENCIES AND EDUCATIONAL BACKGROUND TO MANAGE AN INCREASINGLY DEMANDING OFFENDER MENTAL HEALTH PROFILE.

The Service continuously reviews all facets of recruitment for the Correctional Officer workforce to ensure that the successful candidates are able to respond to the wide-ranging challenges that exist with our offender population. In addition, one of the modules for training new recruits deals specifically with Suicide Prevention and Self Injury, and participants must pass the test for this module.

CSC will also be convening in the coming year, a panel of correctional practitioners from other jurisdictions and mental health professionals, to assess the feasibility of developing standards for the recruitment and training of correctional officers who work with offenders with mental health profiles.

#### **RECOMMENDATION #3**

THAT PROLONGED SEGREGATION OF OFFENDERS AT RISK OF SUICIDE OR SERIOUS SELF-INJURY AND OFFENDERS WITH ACUTE MENTAL HEALTH ISSUES BE PROHIBITED.

CSC continues to be concerned with the number of offenders with acute mental health problems and equally concerned with the limited accommodation strategies for dealing with these offenders when their behaviour jeopardizes the safety or security of others or themselves.

Reports submitted to CSC by the External Review Board (ERB) on the Examination of Long-Term Segregation and Segregation Placements of Inmates with Mental Health Concerns will be reviewed with the intent of developing a strategy for dealing with this issue over the course of this year.

#### **RECOMMENDATION #4**

THE SERVICE ISSUE A REVISED *NATIONAL STRATEGY AND NATIONAL ACTION PLAN TO ADDRESS THE NEEDS OF OFFENDERS WHO ENGAGE IN SELF-INJURY* THAT SPECIFICALLY RESPONDS TO DOCUMENTED CONCERNS RAISED BY THIS OFFICE. THE REVISED STRATEGY AND PLAN SHOULD INCLUDE:

- A PERMANENT FUNDING STRATEGY
- A PROVEN TREATMENT PROGRAM/PLAN SUPPORTED BY CLINICAL RESEARCH
- A COMMITMENT TO PHYSICAL ENVIRONMENT(S), INCLUDING ACCESS TO COMPLEX NEEDS UNITS FOR MEN AND WOMEN OFFENDERS, CONDUCTIVE TO A THERAPEUTIC, PATIENT-CENTRED AND CONTINUUM OF CARE APPROACH TO MANAGING SELF-HARM IN PRISONS.

CSC recognizes the importance of addressing the growing number of offenders who engage in self-injurious behaviours, and as such has undertaken to improve results in this area through the implementation of a National Strategy to Address the Needs of Offenders Who Engage in Self-Injury and an accompanying Action Plan.

The Strategy and Action Plan documents will be updated by October 2010, and will take into consideration the feedback received from a broad range of stakeholders.

Funding received for the Institutional Mental Health Initiative (IMHI) is available to support CSC's initiatives with respect to addressing the needs of offenders who engage in self-injury. CSC will continue to assess its capacity, gaps, including infrastructure, and develop proposed strategies to narrow these gaps provided sources of funding can be identified.

As well, during the current fiscal year (2010-11) the Research Branch will be completing four research reports assessing the state of knowledge in self-injurious behaviour, assessing best practices for interventions, reviewing serious self-injury cases and a detailed study of factors related to self-injurious behaviour in women offenders. Data collection is underway on self-injurious behaviour of men offenders and this report will be completed in the next fiscal year (2011-12). This research will be used to further inform the Service's ongoing strategy and response to this complex issue.

#### RECOMMENDATION #5

THAT AT LEAST ONE INTERMEDIATE CARE UNIT BE DESIGNATED IN EACH REGION, AND THAT DEDICATED INTERMEDIATE CARE CAPACITY (BEYOND THE CURRENT STRUCTURED LIVING ENVIRONMENTS) BE DEVELOPED FOR WOMEN OFFENDERS.

Improving CSC's capacity to address the mental health needs of offenders is a key priority. In recent years, CSC has been able to strengthen the continuum of care provided to offenders with mental disorders in institutions through the implementation of its institutional Mental Health Strategy, including comprehensive mental health screening at intake; primary mental health care; increased consistency in treatment centres; and

the implementation of mental health awareness training for staff.

Intermediate care is an important component of CSC's Mental Health Strategy that is currently unfunded. CSC is committed to address the needs of this population by continuing to seek funding to support the implementation of Intermediate Mental Health Care Units (IMHCUs) in each of the five (5) regions. These units within institutions would provide an intermediate level of mental health care for male offenders whose mental health problems are not so severe as to require in-patient care in a psychiatric facility, but who nevertheless need structured support and care beyond what can be offered through CSC's Primary Mental Health Care services.

In addition, funding will also be sought for two (2) Complex Needs Units (CNU) to function as national resources for the most serious of repeat self-injurious male offenders to provide specialized program and services for male offenders who engage in persistent self-injurious behaviour.

With respect to women offenders, CSC provides intermediate level care in the five (5) women's facilities. Women offenders with mental health needs are accommodated in Structured Living Environment (SLE) units. Staff with specialized mental health intervention training provide 24-hour assistance and supervision in these houses. Additional funding is also being sought to further

improve CSC's capacity to provide additional support to female offenders, for example, those with repeat self-injurious behaviour.

#### RECOMMENDATION #6

THE SERVICE ISSUE REVISED  
COMMISSIONER'S DIRECTIVES ON THE  
PREVENTION, MANAGEMENT AND RESPONSE  
TO SUICIDE AND SELF-INJURIES AND USE  
OF RESTRAINT EQUIPMENT FOR HEALTH  
PURPOSES AS A MATTER OF PRIORITY  
CONSISTENT WITH RECOGNIZED BEST  
PRACTICES, INCLUSIVE OF THE FEBRUARY  
2010 AMERICAN BAR ASSOCIATION'S  
CRIMINAL JUSTICE STANDARDS ON THE  
TREATMENT OF PRISONERS – STANDARD 23-  
5.9 "USE OF RESTRAINT MECHANISMS AND  
TECHNIQUES."

Self-injurious and suicidal behaviours are complex clinical and operational issues that require a comprehensive inter-disciplinary approach. Accordingly, CSC is further updating its policies that address offender suicide, self-injury, and use of restraint equipment for health purposes.

In August 2009, CSC piloted tools and processes to support the interdisciplinary management and treatment of this population. The results of this pilot, a literature review of best practices promulgated, including the referenced

standard, and a broad consultation process, are currently being reviewed, and it is anticipated that the revised Commissioner's Directive will be published in fall 2010.

#### **RECOMMENDATION #7**

A CLINICAL MANAGEMENT PLAN (CMP) SHOULD BE DEVELOPED FOR ALL OFFENDERS WHO HAVE A SIGNIFICANT MENTAL HEALTH ISSUE OR WHO SELF-HARM OR ATTEMPT SUICIDE IN PRISON. THE CMP WOULD BE UPDATED REGULARLY AS A CONTINUUM OF CARE TOOL.

CSC has made significant gains in strengthening the continuum of mental health care for offenders through the implementation of the Institutional and Community Mental Health Initiatives. These Initiatives have included introducing a more comprehensive mental health screening process at intake, building capacity in institutions to respond to mental health needs, providing mental health awareness training to front-line staff working in both institutions and the community, and assisting offenders with significant mental health needs as they transition from the institution to the community. Treatment plans are established for those offenders with mental disorders who have consented to treatment. In addition, for the relatively low number of offenders who repeatedly

self-injure, an interdisciplinary management plan will also be developed. Although originally referred to as Clinical Management Plans, CSC has changed this term to Interdisciplinary Management Plans (IMPs) to highlight the importance of the role of the interdisciplinary team.

Commissioner's Directive 843 is currently under revision and, when promulgated, will provide staff with clear direction regarding how and when IMPs are to be used. It is anticipated that the CD will be finalized in the fall 2010.

As well, the newly formed Regional Suicide and Self-Injury Prevention Management Committees (RSPMC) are responsible for assisting and supporting institutions in providing an effective continuum of care to offenders encountering severe mental health and/or behaviour difficulties during their period of incarceration.

Specifically, the RSPMC will:

- Monitor incidents of self-injurious behaviour, with a focus on repeat self-injurious behaviour;
- Will flag items of concern; and
- Will consult/engage institutions to offer support and advice in the management and treatment of self-injurious offenders with emphasis on repeat self-injury, as necessary.

In addition, the Institutional Mental Health Service (Primary Care) Guidelines require that all referred offenders have a clinical assessment completed with a treatment plan developed (Mental Health Intervention Plan). This would include self-injurious offenders undergoing treatment.

#### **RECOMMENDATION #8**

AN UPDATED CLINICAL MANAGEMENT PLAN (CMP) SHOULD ACCOMPANY EVERY OFFENDER DISCHARGED FROM THE REGIONAL TREATMENT CENTRES BACK TO THEIR HOME INSTITUTION. THIS PLAN SHOULD INCLUDE BASIC INFORMATION AND INSTRUCTION THAT COULD BE SHARED WITH FRONT-LINE STAFF THAT WOULD NOT BREACH PRIVACY OR CONFIDENTIALITY STANDARDS.

Interdisciplinary Management Plans (IMPs), formerly known as Clinical Management Plans (CMPs), are intended for offenders who chronically self injure. IMPs are portable documents. In other words, for those offenders that have an IMP in place, it would travel with the offender as they are admitted and discharged to and from treatment centres. Commissioner's Directive 843 is currently under revision and, when promulgated, it will provide staff with clear direction regarding how and when IMPs are to be used.

As well continuity of care for offenders is a critical component of a mental health service delivery model, and is an important element in enhancing correctional outcomes and public safety.

In order to ensure the necessary and appropriate information is being shared, CSC will review the use of discharge summaries from regional treatment centres to identify possible improvements. It is anticipated this review will be completed in December 2010.

#### **RECOMMENDATION #9**

THE SERVICE SHOULD CONDUCT AN INDEPENDENT AND EXPERT REVIEW OF THE MENTAL HEALTH PROFILE OF OFFENDERS RESIDING AT THE SPECIAL HANDLING UNIT, WHICH WOULD INCLUDE OPTIONS AND RECOMMENDATIONS FOR MANAGING THESE OFFENDERS IN THE LEAST RESTRICTIVE AND MOST CLINICALLY APPROPRIATE MANNER POSSIBLE.

CSC's National Advisory Committee (NAC) ensures that significant consideration is given to the mental health needs of offenders at the Special Handling Unit (SHU) in all decisions regarding management, interventions and transfers. The NAC conducted a population management review of the high risk and high need offenders with mental health problems at the SHU and treatment

centres in order to assess current capacity. CSC will discuss the results of this review in fall 2010 in order to determine next steps.

Mental health resources have recently been added in the Special Handling Unit, mainly assigned to coordinating offenders' consultations with the institutional Psychiatrist, discussing medication-related issues and managing crisis situations. As well, there is a mental health Psychologist, who conducts mental health screenings/assessments when applicable and offer psychological follow-up for offenders monitored under the Institutional Mental Health Initiative (IMHI).

#### **RECOMMENDATION #10**

THAT A FULL AND COMPREHENSIVE RANGE OF HARM REDUCTION MEASURES BE MADE AVAILABLE TO FEDERAL INMATES.

CSC is committed to controlling and managing infectious diseases in correctional institutions to protect the health of inmates, staff and ultimately the community. It currently has in place a number of harm reduction measures and health promotion approaches.

Under Commissioner's Directive 821, *Management of Infectious Diseases*, CSC provides a range of harm reduction measures that are available to federal inmates.

CSC is not considering any new plans to implement a syringe and needle exchange program or a safer tattooing program.

#### **RECOMMENDATION #11**

THE SERVICE CONDUCTS A COMPREHENSIVE POPULATION HEALTH ANALYSIS OF THAT SEGMENT OF THE INCARCERATED POPULATION AGED 50 YEARS AND OLDER, AND DEVISE A STRATEGY TO MEET CURRENT AND ANTICIPATED PHYSICAL HEALTH CARE NEEDS IN THE AREAS OF ACCOMMODATION, PROGRAM DEVELOPMENT, INDEPENDENT CARE AND LIVING AND CONDITIONAL RELEASE PLANNING ON COMPASSIONATE GROUNDS.

In early 2010, CSC completed a manual review of offender health files and an analysis is underway, with a view of providing an initial analysis in December 2010.

The Research Branch will complete this fiscal year (2010-11) a descriptive analysis of older male and female offenders which will assist with compiling a summary of needs and challenges associated with this segment of the offender population. Once these two (2) reports have been finalized, CSC will look at developing an overall health care strategy for this portion of the incarcerated population.

## DEATHS IN CUSTODY

### RECOMMENDATION #12

THE SERVICE PUBLICLY RELEASE ITS PERFORMANCE ACCOUNTABILITY FRAMEWORK TO REDUCE PREVENTABLE DEATHS IN CUSTODY IN FISCAL YEAR 2010-11 AND THAT THIS DOCUMENT SERVE AS THE PUBLIC RECORD FOR TRACKING ANNUAL PROGRESS IN THIS AREA OF CORRECTIONS.

CSC's Performance Measurement Framework which covers five (5) themes (Self-injury, Deaths from Suicide, Deaths by Homicide, Accidental Deaths, Aging / Natural Causes [Death with Dignity]) has been developed and will be shared with the Office of the Correctional Investigator once it has been finalised and approved by fall 2010.

### RECOMMENDATION #13

THE SERVICE IMMEDIATELY SUSPEND THE MORTALITY REVIEW EXERCISE UNTIL SUCH TIME AS THE GUIDELINES CAN BE INDEPENDENTLY AND EXPERTLY VALIDATED TO MEET SECTION 19 PROVISIONS OF THE CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT. IN THE INTERESTS OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY, THE RESULTS OF THIS REVIEW SHOULD BE MADE PUBLIC.

The Service is committed to review all deaths in custody through its Incident Investigations function, its agreements with coroners across the country and its mortality review process. As such, the Mortality Review process follows a rigorous and formal process to review deaths by natural causes.

The Incident Investigations Branch continues to review all Incident and Situation Reports to determine which incidents involving the death of an inmate, will be reviewed through the Mortality Review process.

The Mortality Review follows a standardized process. It examines the quality of the care provided to offenders by CSC health care providers while in CSC custody and compares it to existing CSC legislation, policies and professional standards. The offender's health care file and information provided on the Offender Management System are reviewed. The provincial coroners' offices are contacted and any reports or official documents that they have are requested to verify that the deaths were indeed by natural causes. Any non compliance issues are noted and appropriate corrective measures are identified. The focus of the review includes, but is not limited to, an examination of the cause of death and the care provided, and alternatives to incarceration that were considered.

During the Mortality Review process, if the cause of death is determined to be anything other than natural causes or the circumstances surrounding the death are suspect, or if issues are identified that require further investigation, the review is

sent back to the Incident Investigations Branch for consideration. Should it be determined that there are concerns, the Incident Investigations Branch will then determine the need to convene a National Board of Investigation.

## CONDITIONS OF CONFINEMENT

### RECOMMENDATION #14

THE SERVICE SHOULD MEASURABLY STRENGTHEN ITS DYNAMIC SECURITY PRACTICES AND PRINCIPLES, AND SHOULD IMPLEMENT THE RECOMMENDATION OF THE WORKING GROUP REPORT ON MEDIUM SECURITY CALLING FOR ADDITIONAL AND MANDATORY REFRESHER TRAINING IN DYNAMIC SECURITY.

CSC has enhanced the learning module on Dynamic security as part of the revised Correctional Training Program (CTP 2008) which is now currently being delivered across the country to new recruits. As well, the service is in the final stages of the Development of a Dynamic Security refresher training which will be delivered to all required staff in the fall of 2010. Any subsequent needs with respect to Dynamic Security training will be analysed after the initial round of refresher training is delivered to staff in 2010.

### RECOMMENDATION #15

THE SERVICE CONDUCT A REVIEW OF ALL OFFENDERS THAT WERE RELEASED BY THE NATIONAL PAROLE BOARD RELEASED DIRECTLY TO THE COMMUNITY DIRECTLY FROM MEDIUM SECURITY FACILITIES AND DETERMINE THE REASON WHY THESE OFFENDERS WERE NOT HOUSED IN MINIMUM SECURITY INSTITUTIONS PRIOR TO RELEASE.

CSC will undertake to review, this fiscal year, a sampling of day parole, full parole and statutory releases from medium security institutions to determine if alternative population strategies can be considered for the future.

### RECOMMENDATION #16

THAT INMATE ACCOMMODATION PLACEMENT CRITERIA FOR DOUBLE-BUNKING ASSIGNMENTS BE COMPLETED ACCORDING TO POLICY IN A TIMELY AND COMPREHENSIVE MANNER AND

BE REVIEWED BY REGIONAL AUTHORITIES ON A REGULAR (I.E. QUARTERLY) BASIS.

CSC will be reviewing and updating its policy and placement criteria for double bunking assignments this fiscal year. The revised policy will clearly define the monitoring role of regional authorities, and the procedures to be followed by institutional authorities.

**RECOMMENDATION #17**

THAT ONCE APPROVED BY TREASURY BOARD, THE SERVICE'S LONG-TERM CAPITAL, ACCOMMODATION AND OPERATIONS PLAN BE MADE PUBLIC, INCLUDING OFFENDER POPULATION FORECASTS, PLANNED CAPITAL EXPENDITURES FOR NEW CONSTRUCTION AND ONGOING MAINTENANCE COSTS.

The Service's Long-Term Accommodation Plan will be subject to the normal rules that apply to Treasury Board submissions. At the point in time there is approval; CSC will make available all relevant publicly accessible information.

**RECOMMENDATION #18:**

THE MINISTER DIRECT THE SERVICE TO CONDUCT AN IMMEDIATE REVIEW OF ALL INMATES IN SEGREGATION-LIKE UNITS TO ENSURE THEY ARE PROVIDED THE SAME

LEGISLATED PROTECTIONS AND ACCESS TO PROGRAMS AFFORDED TO THE GENERAL INMATE POPULATION.

The External Review Board (ERB) for the Examination of Long-Term Segregation and Segregation Placements of Inmates with Mental Health Concerns recommended that CSC consider the continued use of units for offenders who do not meet the legal criteria for segregation, but that cannot be safely held in the general population. CSC is reviewing this matter as part of the overall review of a segregation strategy.

**RECOMMENDATION #19**

THAT ALL INCIDENTS THAT INVOLVE THE USE OF CHEMICAL OR INFLAMMATORY AGENTS, OR THE DISPLAYING, DRAWING OR POINTING OF A FIREARM UP TO AND INCLUDING ITS THREATENED OR IMPLIED USE SHOULD BE CONSIDERED A REPORTABLE USE OF FORCE.

The Service conducted a comprehensive review of the *Use of Force* policy, CD 567-1, including consultation with all partners, which led to the promulgation of the updated policy in April 2009. CSC will clarify which uses of force are reportable and non-reportable by October 2010.

## ABORIGINAL ISSUES

### RECOMMENDATION #20

AS PER COMMISSIONER'S DIRECTIVE 702, I RECOMMEND THAT THE SERVICE PROVIDE CLEAR AND DOCUMENTED DEMONSTRATION THAT GLADUE PRINCIPLES ARE CONSIDERED IN DECISION-MAKING INVOLVING THE RETAINED RIGHTS AND LIBERTIES OF ABORIGINAL OFFENDERS IN THE FOLLOWING AREAS: SEGREGATION PLACEMENTS, ACCESS TO PROGRAMMING, CUSTODY RATING SCALES, PENITENTIARY PLACEMENTS, ACCESS TO THE COMMUNITY, CONDITIONAL RELEASE PLANNING AND INVOLUNTARY TRANSFERS.

Within CD 702 – *Aboriginal Offenders* - Gladue principles are stated in the definitions section, *Annex B*. This section explains that other circumstances and mitigating factors that must be taken into account, especially when dealing with the sentencing of Aboriginal offenders. As a result, CSC will ensure that Aboriginal circumstances (see “Aboriginal Social History”) will be considered at all levels of decision making respecting Aboriginal offenders.

In practice, and with regard to “documented demonstration that Gladue principles are

considered in decision-making,” Elders and Aboriginal Liaison Officers (ALOs) now have input into all decision-making bodies respecting Aboriginal offenders. Elder Reviews document areas of focus and progress in targeted areas resulting from a combination of the Aboriginal Social History documentation and interviews. Healing Plans have been integrated into correctional planning and are included in the documentation that affects all decisions.

CSC is currently working to further integrate all aspects of an Aboriginal Offenders’ reality into all revised Commissioner’s Directives. CSC is also working on training to illustrate the integration of the Aboriginal Social History and Healing Components in the applicable revised Commissioner’s Directives and report outlines.

The draft Commissioner’s Directives incorporate roles and responsibilities to ensure that the Healing Components critical to the Aboriginal Continuum of Care Model and Aboriginal Social History are fully integrated in order to provide an objective assessment for decision-makers and to provide interventions that respond to need and risk for successful reintegration.

## RECOMMENDATION #21

THE SERVICE SHOULD INCREASE ITS USE SECTIONS 81 AND 84 OF THE CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT TO THEIR FULLEST AND INTENDED EFFECT.

CSC has increased its capacity to use *Section 81* Healing Lodge beds through a number of initiatives that have warranted heightened capacity and the potential expansion for Aboriginal women offenders. The utilization rates of *Section 81* healing lodges have been positive, with an 84% average utilization rate over the last three fiscal years (2007-2010). CSC conducted a *Section 81* Healing Lodge Audit which resulted in a shift to maximize bed utilization at Healing Lodges as compared to other minimum security institutions. An accountability framework and template has been designed to capture relevant data stemming from the *Strategic Plan on Aboriginal Corrections* and the template will target *Section 81* and *84* usage, as one of its priorities, and will be able to

ascertain whether *Section 81* participation results in better outcomes for Aboriginal offenders.

Lastly, proposals for *Section 81* Healing Lodges for Aboriginal women are currently being negotiated for both Eastern and Western Canada. With respect to *Section 84* capacity, an evaluation of the Aboriginal Community Development Officers was recently conducted as they have exclusive responsibility for *Section 84* release planning with the Aboriginal community. The evaluation made several recommendations and following the report and currently is the development of a Management plan and Action plan that will focus on better release opportunities for Aboriginal offenders.

CSC has created a formal Guideline for Negotiation, Implementation and Management of CCRA *Section 81* agreements, which is currently in the consultation phase prior to approval. The Guideline provides a more efficient review and approval process for CSC and Aboriginal organizations of submitted statements of interest and formal proposals.

## ACCESS TO PROGRAMS

### RECOMMENDATION #22

THAT PRIOR TO THE CLOSURE OF CORCAN AGRI-BUSINESS OPERATIONS, CSC PROVIDES A PUBLIC REPORT ON HOW LOST FARM JOBS WOULD BE REPLACED. THE REPORT SHOULD ALSO DETAIL THE KIND OF EMPLOYABILITY SKILLS AND VOCATIONAL TRAINING THAT IS ENVISIONED IN FEDERAL CORRECTIONS, INCLUDING HOW THE SERVICE INTENDS TO CREATE VIABLE, REALISTIC AND MEANINGFUL JOB OPPORTUNITIES IN THE PENITENTIARY ENVIRONMENT TO MEET PRESENT AND FUTURE MARKET DEMANDS.

There are 285 replacement positions identified at the minimum security sites that were affected by the closure of Agribusiness. The replacement positions include Welding, Construction, general labourer, fleet maintenance, DND Tent/Tarp Manufacturing and Repair, work release and community service ETA's. Third party certification is built in to some of the replacement positions providing offenders with the education and practical skills experience to obtain employment in the community upon release. The Vocational Strategy is reviewed and updated annually to ensure the training delivered is in line labour market demands. There currently are stable, realistic and meaningful jobs in correctional facilities. A report on Future Direction related to employment and employability will be available in the fall of 2010.

## FEDERALLY SENTENCED WOMEN

### RECOMMENDATION #23

THE SERVICE REVIEW ELIGIBILITY RESTRICTIONS ON THE MOTHER-CHILD PROGRAM WITH A VIEW TO MAXIMIZING SAFE PARTICIPATION.

The eligibility restrictions announced in June 2008 were implemented in order to maximize the safe participation of children in the institutions. These restrictions help to ensure that the well-being of the child is the pre-eminent consideration in all decisions relating to participation in the Mother-Child Program.

### RECOMMENDATION #24

THE SERVICE MODIFY PERIMETER CONTROLS IN THE REGIONAL WOMEN'S FACILITIES TO ALLOW MINIMUM SECURITY OFFENDERS TO RESIDE OUTSIDE THE HIGH SECURITY FENCE. IN FACILITIES WHERE THIS IS NOT ACHIEVABLE, I RECOMMEND THAT THE SERVICE PROVIDE STAND-ALONE ACCOMMODATIONS FOR MINIMUM SECURITY WOMEN RESIDING IN THE COMMUNITY.

CSC has developed an accommodation strategy to address the needs of its various populations, including women classified as minimum security. The accommodation strategy will form part of CSC's long-term accommodation strategy which will be submitted to Treasury Board no later than March 2011.



## FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

### RECOMMANDATION 23

LE SERVICE DEVRAIT REVOIR LES

LIMITATIONS RELATIVES À L'ADMISSIBILITÉ

AU PROGRAMME MÈRE-ENFANT EN

VUE DE FAVORISER AU MAXIMUM UNE

PARTICIPATION SÛRE.

Les limitations relatives à l'admissibilité

annoncées en juin 2008 visaient à favoriser

au maximum la participation sûre des enfants

présents dans les établissements. Il s'agit de

veiller à ce que le bien-être de l'enfant représente

la considération prédominante dans toute

décision touchant sa participation éventuelle au

Programme mère enfant.

### RECOMMANDATION 24

LE SERVICE DEVRAIT MODIFIER LES

CONTRÔLES DU PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ

DES ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX

POUR FEMMES POUR PERMETTRE AUX

DÉLINQUANTES DE NIVEAU DE SÉCURITÉ

MINIMALE DE RÉSIDER À L'EXTÉRIEUR DE

L'ENCEINTE DE HAUTE SÉCURITÉ. DANS

LES ÉTABLISSEMENTS OÙ CELA N'EST

PAS RÉALISABLE, LE SERVICE DEVRAIT

FOURNIR DES LOGEMENTS AUTONOMES AUX

DÉLINQUANTES DE NIVEAU DE SÉCURITÉ

MINIMALE QUI RÉSIDENT AU SEIN DE LA

COLLECTIVITÉ.

Le SCC a conçu une stratégie de logement afin

de répondre aux besoins des divers segments

de la population de délinquants, y compris les

femmes qui ont une cote de sécurité minimale. La

stratégie de logement s'inscrira dans la stratégie de

logement à long terme du SCC, qui sera soumise

au Conseil du Trésor au plus tard en mars 2011.

Il y a 285 remplacements à prévoir dans les établissements à sécurité minimale où l'agroentreprise a cessé ses activités. Parmi les postes de remplacement, citons les suivants : soudeur, travailleur de la construction, manœuvre, préposé à l'entretien du parc automobile, préposé à la fabrication et à la réparation de tentes et de bâches pour le ministère de la Défense nationale, ainsi que les délinquants en placement à l'extérieur ou en PSAE pour service communautaire. L'attestation de certains postes de remplacement par une tierce partie est prévue, si les délinquants peuvent acquérir la scolarité et l'expérience pratique nécessaires pour trouver un emploi à la suite de leur mise en liberté. La stratégie de formation professionnelle est révisée et mise à jour tous les ans pour s'assurer que la formation dispense concorde avec les exigences du marché du travail. Actuellement, des emplois stables, réalistes et valorisants sont offerts dans les établissements correctionnels. Un rapport sur les orientations futures du Service du point de vue de l'emploi et de l'employabilité sera diffusé à l'automne 2010.

taux de recours aux pavillons de ressourcement administrés en vertu de l'article 81 sont bons : 84 % en moyenne depuis trois exercices (de 2007 à 2010). Le SCC a réalisé une vérification des pavillons de ressourcement administrés en vertu de l'article 81, laquelle a mené à des modifications visant à maximiser l'utilisation des places dans les pavillons de ressourcement, par rapport aux autres établissements à sécurité minimale. Un modèle et un cadre de responsabilisation ont été conçus pour saisir les données pertinentes découlant du *Plan stratégique sur les services correctionnels pour les Autochtones*. Le modèle sera centré sur le recours aux articles 81 et 84 (c'est l'une de ses priorités) et permettra de déterminer si le recours à des accords conclus en vertu de l'article 81 produit de meilleurs résultats chez les délinquants autochtones. En dernier lieu, le projet d'aménagement de pavillons de ressourcement pour les délinquantes autochtones administrés en vertu de l'article 81 fait actuellement l'objet de négociations dans l'Est

et dans l'Ouest du Canada. Quant à la capacité prévue à l'article 84, on a récemment mené une évaluation des agents de développement auprès de la collectivité autochtone, car ce sont eux qui ont la responsabilité entière de la planification des mises en liberté au sein de la collectivité autochtone prévues à l'article 84. L'évaluation comporte plusieurs recommandations; à la suite du rapport, on est à élaborer un plan de gestion et un plan d'action centrés sur de meilleures possibilités de mise en liberté pour les délinquants autochtones. Le SCC a créé des lignes directrices officielles sur la négociation, la mise en œuvre et la gestion des accords conclus en vertu de l'article 81 de la Loi; on mène actuellement des consultations préalables à son approbation. Les lignes directrices prévoient une façon plus efficace pour le SCC et les organismes autochtones d'examiner et d'approuver les déclarations d'intérêts et propositions officielles en la matière.

Les principes énoncés dans l'arrêt *Gladue* sont repris dans la section des définitions de la Directive du commissaire n° 702 – *Délinquants autochtones* (l'annexe B). On y explique qu'il faut tenir compte d'autres circonstances et facteurs atténuants, surtout au moment de déterminer la peine d'un délinquant autochtone. En réponse à cette décision, le SCC veillera à tenir compte des circonstances propres aux délinquants autochtones (voir « antécédents sociaux des Autochtones ») à tous les niveaux de la prise de décisions les concernant.

Concrètement, pour ce qui est d'étayer le fait que les principes de l'arrêt *Gladue* ont été pris en considération dans les décisions prises, les Aînés et les agents de liaison autochtones (ALA) participent maintenant au travail des organismes chargés de prendre des décisions relatives aux délinquants autochtones. L'évaluation par un Aîné expose les secteurs d'intérêt et les progrès réalisés à l'égard de certains aspects particuliers grâce à une combinaison d'entrevues et de documents faisant état des antécédents sociaux du délinquant autochtone. Le plan de guérison est intégré à la planification des services correctionnels et figure dans les documents qui touchent la prise de toute décision.

Le SCC travaille actuellement à intégrer tous les aspects de la réalité des délinquants autochtones à la version révisée des directives

du commissaire. Il s'agit aussi d'élaborer une formation qui permettra d'illustrer l'intégration des antécédents sociaux des Autochtones et les éléments du plan de guérison à la version révisée des directives du commissaire et aux sommaires de rapports applicables.

L'ébauche des directives du commissaire énonce les rôles et les responsabilités nécessaires pour que les éléments de guérison essentiels au modèle du continuum de soins pour les Autochtones et aux antécédents sociaux des Autochtones soient entièrement intégrés afin de fournir une évaluation objective aux décideurs et d'offrir des interventions qui répondent aux besoins du délinquant pour réussir sa réinsertion sociale et tiennent compte du risque qu'il présente.

**RECOMMANDATION 21**

LE SERVICE DEVAIT UTILISER PLEINEMENT LES ARTICLES 81 ET 84 DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION AUX FINS POUR LESQUELLES ILS ONT ÉTÉ PRÉVUS.

Le SCC est davantage en mesure d'offrir des places dans les pavillons de ressourcement administrés en vertu de l'article 81 grâce à un certain nombre d'initiatives qui justifient une capacité accrue et une expansion éventuelle au profit des délinquants autochtones. Les

EXPOSE, BRANDIT OU POINTE UNE ARME À  
 FEU, Y COMPRIS QUELQUE USAGE MENAÇANT  
 OU IMPLICITE D'UNE ARME, DEVRAIENT ÊTRE  
 CONSIDÉRÉS COMME UN RECOURS À LA  
 FORCE DEVANT ÊTRE SIGNALÉ.

Le Service a procédé à un examen global de  
 sa politique de recours à la force (DC 567-1),  
 notamment en consultant tous les partenaires, ce  
 qui a mené à l'adoption de la version révisée de  
 cette politique en avril 2009. Le SCC précisera  
 d'ici octobre 2010 quels cas de recours à la force  
 doivent être signalés.

Le Comité d'examen externe chargé d'examiner  
 la question de l'isolement de longue durée et  
 du placement en isolement des détenus atteints  
 de troubles mentaux a recommandé au SCC de  
 continuer à utiliser les unités prévues pour les  
 délinquants qui ne répondent pas aux critères  
 légaux applicables à l'isolement, mais qui ne  
 peuvent pas évoluer de façon sécuritaire au sein de  
 la population carcérale générale. Le SCC examine  
 la question dans le cadre de son examen global de  
 sa stratégie en matière d'isolement.

#### RECOMMANDATION 19

TOUS LES INCIDENTS COMPORTANT L'EMPLOI  
 D'AGENTS CHIMIQUES OU D'AÉROSOLS  
 INFLAMMATOIRES OU LES INCIDENTS OÙ L'ON

### QUESTIONS AUTOCHTONES

#### RECOMMANDATION 20

CONFORMÉMENT À LA DIRECTIVE DU  
 COMMISSAIRE N° 702, LE SERVICE DEVRAIT  
 FOURNIR DES PREUVES CLAIRES ET  
 DOCUMENTÉES SELON LESQUELLES LES  
 PRINCIPES DE L'ARRÊT GLADUE SONT PRIS  
 EN COMPTE DANS LA PRISE DE DÉCISIONS  
 METTANT EN CAUSE LES DROITS ET  
 LIBERTÉS CONSERVÉES DES DÉLINQUANTS

AUTOCHTONES DANS LES DOMAINES  
 SUIVANTS : PLACEMENTS EN ISOLEMENT,  
 ACCÈS AUX PROGRAMMES, ÉCHELLES DE  
 CLASSEMENT PAR NIVEAUX DE SÉCURITÉ,  
 PLACEMENTS PÉNITENTIAIRES, ACCÈS À  
 LA COLLECTIVITÉ, PLANIFICATION DE LA  
 MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION ET  
 TRANSFÈREMENTS IMPOSÉS.

DÉTERMINER POUR QUELLES RAISONS ON NE LOGEAIT PAS CES DÉLINQUANTS DANS UN ÉTABLISSEMENT À SÉCURITÉ MINIMALE AVANT LEUR MISE EN LIBERTÉ.

Au cours de l'exercice, le SCC entamera l'examen d'un échantillon de délinquants en semi-liberté, en liberté conditionnelle totale et en liberté d'office d'établissements à sécurité moyenne afin de déterminer s'il vaudrait mieux employer d'autres stratégies à l'avenir.

LES CRITÈRES SERVANT À L'ÉVALUATION DES DÉTENUS POUR LE PLACEMENT EN DOUBLE OCCUPATION DEVAIENT ÊTRE APPLIQUÉS CONFORMÉMENT À LA POLITIQUE, EN TEMPS OPPORTUN ET DE FAÇON COMPLÈTE, ET LES AUTORITÉS RÉGIONALES DEVAIENT EN FAIRE RÉGULIÈREMENT L'EXAMEN (C.-À-D. TRIMESTRIELLEMENT).

Pendant l'exercice, le SCC révisera, en vue de les mettre à jour, sa politique et ses critères de placement en matière de double occupation. La politique révisée définira clairement le rôle de surveillance des autorités régionales et la marche à suivre pour les autorités en établissement.

#### RECOMMANDATION 17

LE SERVICE DEVAIT RENDRE PUBLIC SON PLAN À LONG TERME EN MATIÈRE D'IMMOBILISATIONS, DE LOGEMENT ET D'OPÉRATIONS, DÈS L'APPROBATION PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR, Y COMPRIS LES PRÉVISIONS DE LA POPULATION CARCÉRALE, LES DÉPENSES EN CAPITAL PRÉVUES POUR LES NOUVELLES CONSTRUCTIONS ET LES COÛTS D'ENTRETIEN PERMANENTS.

Le plan de logement à long terme du Service sera assujéti aux règles habituelles régissant les présentations au Conseil du Trésor. Une fois le plan approuvé, le SCC publiera tous les renseignements pertinents.

#### RECOMMANDATION 18

LE MINISTRE DEVAIT ORDONNER AU SERVICE DE FAIRE L'EXAMEN IMMÉDIAT DE TOUTS LES CAS DE DÉTENUS PLACÉS DANS DES UNITÉS À CONDITIONS SEMBLABLES À L'ISOLEMENT, POUR S'ASSURER DE LEUR ACCORDER LES MÊMES PROTECTIONS IMPOSÉES PAR LA LOI ET LE MÊME ACCÈS AUX PROGRAMMES DONT JOUIT LA POPULATION GÉNÉRALE.

bureau du coroner de la province en question pour lui transmettre tout rapport ou autre document officiel permettant de confirmer que le décès était bel et bien de causes naturelles. Tout problème de non-conformité est noté, et les mesures correctives appropriées sont prises. Entre autres, l'examen vise à établir la cause du décès et à cerner les soins fournis, de même que les solutions de rechange à l'incarcération qui ont été envisagées.

Si le processus d'examen permet d'établir qu'il ne s'agit pas d'un décès de causes naturelles ou que les circonstances entourant le décès sont douteuses ou encore qu'il y a lieu d'approfondir l'enquête pour une raison ou une autre, l'affaire est transmise à la Direction des enquêtes sur les incidents aux fins d'étude. Si elle juge le dossier préoccupant, la Direction des enquêtes sur les incidents établit un comité d'enquête nationale.

## CONDITIONS DE DÉTENTION

### RECOMMANDATION 14

LE SERVICE DEVRAIT DANS UNE CERTAINE MESURE RENFORCER SES PRATIQUES ET PRINCIPES DE SÉCURITÉ ACTIVE ET METTRE EN ŒUVRE LA RECOMMANDATION DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MOYENNE QUI FAIT VALOIR LA NÉCESSITÉ DE FORMATIONS D'APPOINT SUPPLÉMENTAIRES ET OBLIGATOIRES SUR LA SÉCURITÉ ACTIVE.

Le SCC a amélioré le module d'apprentissage sur la sécurité active dans l'édition révisée du Programme de formation correctionnelle (PFC 2008), actuellement présentée aux personnes nouvellement engagées partout au pays. De

### RECOMMANDATION 15

même, le Service en est aux derniers stades de l'élaboration d'une formation de mise à jour sur la sécurité active qui sera présentée à tous les employés visés à l'automne 2010. Le besoin d'approfondir éventuellement la formation en sécurité active par la suite sera analysé quand la première série de séances de formation de mise à jour aura été offerte aux employés en 2010.

LE SERVICE DEVRAIT FAIRE L'EXAMEN DES CAS DES DÉLINQUANTS INCARCÉRÉS DANS UN ÉTABLISSEMENT À SÉCURITÉ MOYENNE QUE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES (CNLC) A LIBÉRÉS DIRECTEMENT DANS LA COLLECTIVITÉ, ET

DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT

RECOMMANDATION 12

LE SERVICE DEVRAIT RENDRE PUBLIC SON CADRE DE RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE RENDEMENT POUR RÉDUIRE LES DÉCÈS ÉVITABLES EN ÉTABLISSEMENT AU COURS DE L'EXERCICE FINANCIER 2010-2011 ET FAIRE DE CE DOCUMENT UN DOSSIER PUBLIC POUR LE SUIVI ANNUEL DES PROGRÈS DANS CE VOLET DES SERVICES CORRECTIONNELS.

Le Cadre de mesure du rendement du SCC, qui couvre cinq thèmes (autommutilation, décès, suicide, homicide, accident, vieillissement et causes naturelles [mort digne]), a été élaboré et il sera transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel une fois peaufiné et approuvé, soit d'ici l'automne 2010.

RECOMMANDATION 13

LE SERVICE DEVRAIT SUSPENDRE IMMÉDIATEMENT L'EXERCICE D'EXAMEN DES CAS DE DÉCÈS JUSQU'À CE QUE L'ON PUISSE FAIRE VALIDER LES LIGNES DIRECTRICES DE FAÇON INDÉPENDANTE ET EXPERTE POUR SATISFAIRE AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 19 DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ

Sous condition, dans l'intérêt de la transparence et de l'imputabilité, les résultats de cet examen devraient être rendus publics.

Le Service s'engage à examiner tous les cas de décès survenus en détention. Cela relève de sa fonction d'enquête sur les incidents, des ententes conclues avec les coroners dans l'ensemble du pays et de son processus d'examen des cas de décès. Ce dernier prévoit l'application de critères rigoureux aux cas de décès dus à des causes naturelles. La Direction des enquêtes sur les incidents continue d'examiner l'ensemble des rapports d'incident et de situation afin de déterminer les cas où le décès d'un détenu doit être soumis au processus d'examen des cas de décès.

Le processus d'examen des cas de décès est normalisé. Il s'agit d'examiner la qualité des soins prodigués par les responsables de la santé du SCC aux délinquants pendant que ces derniers étaient sous la garde du Service et de les évaluer au regard des lois, des politiques et des normes professionnelles applicables au SCC. Le dossier de santé du délinquant et les renseignements figurant dans le Système de gestion des délinquant(e)s sont examinés. Le SCC communique avec le

intitulée *Gestion des maladies infectieuses*, le SCC doit mettre à la disposition des détenus sous responsabilité fédérale une série de mesures de réduction des méfaits.

Le SCC n'envisage pas pour l'heure de mettre en place un programme d'échange de seringues et d'aiguilles ou un programme sur les pratiques de tatouage sécuritaires.

**RECOMMANDATION 11**

LE SERVICE DEVAIT FAIRE UNE ANALYSE COMPLÈTE DE LA SANTÉ DES DÉTENUÉS ÂGÉS DE 50 ANS ET PLUS DE LA POPULATION CARCÉRALE, ET ÉLABORER UNE STRATÉGIE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ACTUELS ET PRÉVUS EN MATIÈRE DE SANTÉ PHYSIQUE DANS LES SECTEURS DU LOGEMENT, DE L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES, DES SOINS POUR MAXIMISER L'INDÉPENDANCE ET DE LA PLANIFICATION DES MISES EN LIBERTÉ SOUS CONDITION POUR DES RAISONS DE COMPASSION.

Au début de 2010, le SCC a terminé un examen manuel des dossiers de santé des délinquants. L'analyse initiale prévue devrait être terminée en décembre 2010.

La Direction de la recherche parachèvera, au cours du présent exercice (2010-2011), une analyse descriptive des délinquants âgés de sexe masculin et féminin, ce qui permettra de dresser la liste des besoins et des défis liés à ce segment de la population de délinquants. Quand les deux rapports seront prêts, le SCC envisagera une stratégie globale de soins de santé à l'intention des délinquants de ce groupe.

travail d'amélioration des résultats et de la

sécurité publique.

Pour s'assurer que ce sont des renseignements

nécessaires et appropriés qui sont transmis, le

SCC examinera l'usage fait des rapports de fin

de traitement établis dans les centres régionaux

de traitement afin de relever les possibilités

d'amélioration. Cet examen devrait être achevé en

décembre 2010.

## RECOMMANDATION 9

LE SERVICE DEVRAIT MENER UN EXAMEN

EXPERT ET INDÉPENDANT DE L'ÉTAT DE

SANTÉ MENTALE DES DÉTENU·ES LOGÉ·ES À

L'UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION (USD),

QUI COMPRENDRAIT DES OPTIONS ET DES

RECOMMANDATIONS EN VUE DE LA GESTION

DE CES DÉLINQUANTS PAR LES MOYENS LES

MOINS RESTRICTIFS ET LES PLUS APPROPRIÉS

POSSIBLE SUR LE PLAN CLINIQUE.

Le Comité consultatif national (CCN) du SCC veille

à ce qu'on accorde toute l'attention voulue aux

besoins en santé mentale des délinquants à l'Unité

spéciale de détention (USD), et ce, dans toutes les

décisions prises en ce qui a trait à la gestion et au

transfert des délinquants et aux interventions

après de ces derniers. Le CCN a dénombré

à l'USD et dans les centres de traitement les

délinquants à risque élevé et ayant de très grands

besoins qui ont des problèmes de santé mentale,

afin de jauger la capacité actuelle du Service à cet

égard. Le SCC se penchera sur les résultats de cet

examen à l'automne 2010 afin de déterminer les

mesures à prendre pour l'avenir.

L'Unité spéciale de détention a récemment

bénéficié de l'ajout de certaines ressources en

santé mentale, soit des professionnels chargés

principalement de coordonner les consultations des

délinquants avec le psychiatre de l'établissement,

de discuter de questions liées à la médication et de

gérer les situations de crise. Qui plus est, il y a un

psychologue dans l'établissement qui est chargé du

dépistage et de l'évaluation des troubles mentaux,

au besoin, et qui offre un suivi psychologique aux

délinquants dont la surveillance relève de l'Initiative

sur la santé mentale en établissement (ISME).

## RECOMMANDATION 10

UN ÉVÉNAIL COMPLET DE MESURES DE

RÉDUCTION DES MÉFAITS DEVRAIT ÊTRE MIS

À LA DISPOSITION DES DÉTENU·ES FÉDÉRAUX.

Le SCC s'engage à gérer et à endiguer les maladies

infectieuses dans les établissements correctionnels afin

de protéger la santé des détenus, du personnel et, au

bout du compte, de la collectivité. En ce moment, il

applique un certain nombre de mesures de réduction

des méfaits et d'approches de promotion de la santé.

Selon la Directive du commissaire n° 821,

du modèle de prestation des services de santé

Les comportements autodestructeurs et

suicidaires représentent des questions cliniques et opérationnelles complexes appelant une approche interdisciplinaire globale. Le SCC a donc mis à jour ses politiques relatives aux tentatives de suicide et à l'automutilation chez les délinquants, de même qu'à l'utilisation de matériel de contrainte pour des raisons de santé.

En août 2009, le SCC a mis à l'essai des outils de travail et des procédés pour appuyer la gestion et le traitement interdisciplinaires de ce segment de la population de délinquants. Les résultats du projet pilote, un examen de la documentation sur les pratiques présentées comme exemplaires, y compris la norme prescrite, et un vaste processus de consultation font actuellement l'objet d'un examen. Selon les prévisions, la version révisée de la directive du commissaire devrait être diffusée à l'automne 2010.

## RECOMMANDATION 7

IL FAUDRAIT ÉLABORER UN PLAN DE GESTION CLINIQUE (PGC) POUR TOUS LES DÉLINQUANTS QUI SONT ATTEINTS DE GRAVES PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE, S'AUTOMUTILENT OU FONT DES TENTATIVES DE SUICIDE EN ÉTABLISSMENT. IL FAUDRAIT METTRE RÉGULIÈREMENT À JOUR LE PGC POUR QU'IL SERVE D'OUTIL DANS LE CADRE DU CONTINUUM DE SOINS.

Le SCC est parvenu à renforcer sensiblement le continuum des soins de santé mentale en adoptant les initiatives sur la santé mentale en établissant et dans la collectivité. Les mesures suivantes y figurent : adopter un processus complet de dépistage des troubles mentaux à l'évaluation initiale, donner aux établissements les moyens nécessaires pour répondre aux besoins en santé mentale des détenus, dispenser une formation en santé mentale au personnel de première ligne travaillant dans les établissements et dans la collectivité et aider les délinquants ayant de grands besoins en santé mentale à réussir la transition de l'établissement à la collectivité. Des plans de traitement sont conçus pour les délinquants atteints de troubles mentaux, dans la mesure où ils consentent au traitement. En outre, un plan de gestion interdisciplinaire sera conçu pour les délinquants relativement peu nombreux qui s'automutilent à répétition. Le SCC a décidé de retenir l'expression « plan de gestion interdisciplinaire (PGI) » plutôt que l'expression initiale, soit « plan de gestion clinique », pour souligner l'importance du rôle de l'équipe interdisciplinaire.

La Directive du commissaire n° 843 fait actuellement l'objet d'une révision. Lorsqu'elle entrera en vigueur, la nouvelle version signifiera clairement au personnel la façon d'utiliser les PGI et le moment où les utiliser. La DC en question devrait être prête à l'automne 2010.

centres de traitement et la mise en place d'une formation permettant de sensibiliser le personnel aux problèmes de santé mentale.

Les soins intermédiaires représentent un volet important de la stratégie du SCC en matière de

santé mentale à l'égard duquel le financement fait défaut. Le SCC s'est engagé à répondre aux besoins de ce segment de la population de délinquants en continuant à rechercher les fonds nécessaires à la mise en place d'unités de soins de santé mentale intermédiaires (USSMI) dans chacune des cinq (5) régions. À l'intérieur d'un établissement, une unité

du genre prendrait en charge les soins de santé mentale de niveau intermédiaire destinés aux délinquants de sexe masculin dont les problèmes de santé mentale ne sont pas graves au point où un placement en établissement psychiatrique s'imposerait, mais qui ont tout de même besoin

d'une aide structurée et de soins allant au-delà de ce qui est offert par les services primaires de santé mentale du SCC.

En outre, le Service cherchera à obtenir le financement nécessaire à deux unités de soins pour les besoins complexes (USB), destinées à servir de ressources nationales dans les cas les plus graves d'automutilation à répétition chez les délinquants de sexe masculin. Ces unités fourniraient alors un programme et des services spécialisés conçus pour les délinquants de sexe masculin faisant de l'automutilation chronique.

Quant aux délinquantes, le SCC leur fournit des soins intermédiaires dans les cinq (5) établissements pour femmes. Les unités en milieu de vie structurée permettent de répondre aux besoins en santé mentale des délinquantes. Un personnel formé aux interventions spécialisées en santé mentale est présent 24 heures sur 24 pour fournir aide et surveillance dans les unités d'habitation en question. Le Service sollicitera des fonds supplémentaires pour améliorer sa capacité de soutenir les délinquantes, par exemple, celles qui s'automutilent à répétition.

## RECOMMANDATION 6

LE SERVICE DEVRAIT SOUMETTRE EN PRIORITÉ DES VERSIONS RÉVISÉES DES DIRECTIVES DU COMMISSAIRE INTITULÉES PRÉVENTION, GESTION ET INTERVENTION EN MATIÈRE DE SUICIDE ET D'AUTOMUTILATION ET UTILISATION DE MATÉRIEL DE CONTRAINTE POUR DES RAISONS DE SANTÉ, EN ACCORD AVEC LES MEILLEURES PRATIQUES ADMISES, Y COMPRIS AVEC LES NORMES DE JUSTICE PÉNALE SUR LE TRAITEMENT DES DÉTENUS DE L'AMÉRICAIN BAR ASSOCIATION (CRIMINAL JUSTICE STANDARDS ON THE TREATMENT OF PRISONERS) EN DATE DE FÉVRIER 2010 – NORME 23-5.9 SUR LE RECOURS AUX MÉCANISMES ET AUX TECHNIQUES DE CONTRAINTE.

LE PATIENT ET SUR LE CONTINUUM  
DE SOINS, POUR LA GESTION DES  
COMPORTEMENTS D'AUTOMUTILATION  
DANS LES ÉTABLISSEMENTS.

Le SCC reconnaît l'importance de réagir au nombre croissant de délinquants qui s'automutilent. En conséquence, il a entrepris d'améliorer les résultats dans le domaine en mettant en place une stratégie nationale pour traiter des besoins des délinquants qui s'automutilent et un plan d'action connexe. Le texte de la stratégie et du plan d'action doit être mis à jour d'ici octobre 2010; il reflètera alors les rétroactions fournies par tout un éventail d'intervenants. Le SCC puisera dans le financement accordé à l'Initiative sur la santé mentale en établissement (ISME) pour appuyer les initiatives qu'il met en place afin de répondre aux besoins des délinquants qui s'automutilent. Le SCC continuera à évaluer sa capacité et ses lacunes (y compris du point de vue de l'infrastructure) et à mettre au point des stratégies pour s'attaquer à ces lacunes, à condition de pouvoir trouver les fonds nécessaires. De même, au cours du présent exercice (2010-2011), la Direction de la recherche parachèvera quatre rapports de recherche établissant l'état des connaissances sur l'automutilation et les comportements autodestructeurs, recensant les interventions considérées comme exemplaires, examinant les cas graves d'automutilation

relevés et approfondissant l'étude des facteurs de risque d'automutilation chez les délinquantes. Le travail de collecte des données sur les cas d'automutilation chez les délinquants de sexe masculin est en cours; un rapport à ce sujet devrait être achevé au cours du prochain exercice (2011-2012). Les projets de recherche ainsi menés sont destinés à éclairer la stratégie et les interventions conçues par le Service pour réagir à ce problème complexe.

RECOMMANDATION 5

IL FAUDRAIT DÉSIGNER AU MOINS UNE UNITÉ DE SOINS INTERMÉDIAIRES DANS CHAQUE RÉGION ET METTRE EN PLACE UNE CAPACITÉ SPÉCIALISÉE DE SOINS INTERMÉDIAIRES (EN SUS DES UNITÉS EN MILIEU DE VIE STRUCTURÉ ACTUELLES) POUR LES DÉLINQUANTES.

Améliorer la capacité du SCC de répondre aux besoins des délinquants en santé mentale constitue une des grandes priorités. Ces dernières années, le SCC a pu renforcer le continuum de soins fournis aux délinquants atteints de troubles mentaux dans ses établissements par la mise en œuvre de sa stratégie en matière de santé mentale en établissement, qui comprend le dépistage complet des troubles mentaux au moment de l'évaluation initiale, la prestation de soins primaires de santé mentale, l'uniformisation des procédés dans les

Le SCC se soucie toujours du nombre de délinquants qui ont de graves problèmes mentaux, ainsi que des stratégies limitées dont il dispose pour intervenir auprès de ces délinquants lorsque leur comportement compromet la sécurité des autres personnes ou la leur.

PROBLÈMES MENTAUX.

GRAVE ET CEUX QUI ONT DE GRAVES RISQUE DE SUICIDE OU D'AUTOMUTILATION ISOLEMENT PROLONGÉ LES DÉLINQUANTS À IL DEVRAIT ÊTRE INTERDIT DE PLACER EN

### RECOMMANDATION 3

Le Service reçoit sans cesse tous les aspects du recrutement des agents de correction afin que les candidats retenus soient en mesure de relever les défis variés que présente notre population de délinquants. En outre, un des modules de formation des recrues porte sur la prévention du suicide et de l'automutilation, et les participants doivent réussir l'examen pour ce module.

Le SCC doit aussi rassembler pendant l'année à venir un groupe de praticiens du milieu correctionnel travaillant au sein d'autres administrations et de professionnels de la santé mentale afin de déterminer s'il serait viable de concevoir des normes de recrutement et de formation des agents de correction appelés à travailler auprès de délinquants ayant un profil de troubles mentaux.

- UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT PERMANENT.

- UN PROGRAMME OU PLAN DE TRAITEMENT ÉPROUVÉ ÉTAYÉ PAR LA RECHERCHE CLINIQUE.

- UN ENGAGEMENT ENVERS LE(S) MILIEU(X) PHYSIQUE(S), Y COMPRIS L'ACCÈS À DES UNITÉS DE SOINS POUR LES BESOINS COMPLEXES (USBC) POUR LES DÉLINQUANTS ET DÉLINQUANTES, PROPICE À UNE APPROCHE THÉRAPEUTIQUE AXÉE SUR

LE SERVICE DEVRAIT ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE ET UN PLAN D'ACTION NATIONAL RÉVISÉS POUR TRAITER DES BESOINS DES DÉLINQUANTS QUI S'AUTOMUTILENT, QUI RÉPONDENT PRÉCISÉMENT AUX PRÉOCCUPATIONS DOCUMENTÉES QUE MON BUREAU A SOULEVÉES. CETTE STRATÉGIE ET CE PLAN D'ACTION RÉVISÉS DEVRAIENT COMPRENDRE :

### RECOMMANDATION 4

Au cours de la prochaine année, les rapports présentés par le SCC au Comité externe d'examen chargé d'examiner la question de l'isolement de longue durée et du placement en isolement des détenus atteints de troubles mentaux seront examinés afin de mettre au point une stratégie relative à cette question.

## ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ PHYSIQUE ET MENTALE

### RECOMMANDATION 1

LE SERVICE DEVAIT S'ASSURER D'AMÉLIORER SES EFFORTS DE

RECRUTEMENT DES PROFESSIONNELS

DE LA SANTÉ MENTALE, Y COMPRIS

ENVISAGER LA POSSIBILITÉ D'ACORDER

DES EXEMPTIONS DU TAUX DE

RÉMUNÉRATION ET DE TRAVAILLER DE

CONCERT AVEC LES ORGANISMES DE

RÉGLEMENTATION PROFESSIONNELLE

CONCERNANT LE CHAMP D'ACTIVITÉ, LA

FORMATION, LA TRANSFÉRABILITÉ ET LE

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL.

Le recrutement de professionnels de la santé,

y compris des professionnels de la santé

mentale, constitue une priorité au SCC. Le

Service continuera de viser le recrutement de

professionnels de la santé, particulièrement dans

les secteurs où les services de santé ne sont pas

facilement accessibles dans la collectivité. De plus,

le SCC continuera à collaborer avec des organismes

comme le Partenariat fédéral pour les soins de

santé et les universités et il fera appel à son Comité

consultatif des soins de santé pour renforcer et

à venir, le SCC s'adressera aussi au Secrétariat

du Conseil du Trésor afin d'examiner des façons  
possibles d'améliorer sa capacité de recruter et de  
maintenir en poste des professionnels de la santé.  
Le SCC continue à consacrer des ressources  
à la formation de professionnels des services de  
santé. De même, un groupe de travail coprésidé  
par le SCC et l'IPFPC a été mis sur pied pour  
prendre en charge les questions liées à la  
formation et au perfectionnement professionnel  
des psychologues. Le SCC continuera aussi à  
travailler de concert avec le PFSS, l'IPFPC et les  
organismes de réglementation professionnelle à  
régler les problèmes entourant la transférabilité  
des titres de compétence et le champ d'activité  
des professionnels.

### RECOMMANDATION 2

LE SERVICE DEVAIT RENOUELER SES  
NORMES DE RECRUTEMENT DES AGENTS  
DE CORRECTION POUR S'ASSURER QUE  
LES NOUVELLES RECRUES POSSÈDENT  
LES CONNAISSANCES, LES COMPÉTENCES  
PERSONNELLES ET LE NIVEAU DE SCOLARITÉ  
REQUIS POUR GÉRER LE NOMBRE  
CROISSANT DE DÉLINQUANTS AYANT UN  
PROFIL DE TROUBLES MENTAUX.

augmenter et à prolonger les mesures temporaires de logement, comme la double occupation, ainsi qu'à aménager de nouvelles unités d'habitation dans ses établissements existants. Le SCC travaille également à un plan à long terme qui prendra en considération la nécessité de remplacer certains pénitenciers qui, s'ils ont bien subi l'épreuve du temps au fil de nombreuses décennies, ne satisfont pas aux exigences d'un système correctionnel moderne.

Au SCC, nous vivons une période de transition où des modifications fondamentales accroîtront notre capacité d'atteindre nos grandes priorités. Toutes nos activités cadrent avec notre Mission tout en contribuant à la sécurité publique grâce à la réduction du risque de récidive. Au fil de notre transformation, la bonne collaboration avec nos partenaires, comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel, demeure essentielle.

citons les suivantes : améliorer la communication de renseignements aux victimes, accroître la responsabilité des délinquants, renforcer la gestion des délinquants et favoriser leur réinsertion sociale et supprimer la procédure d'examen expéditif des demandes de libération conditionnelle.

En outre, du fait de la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, entrée en vigueur en février 2010, les délinquants sous responsabilité fédérale devraient augmenter en nombre et présenter un large éventail de besoins, d'où la nécessité de planifier les immobilisations à court et à long termes et de rajuster les programmes correctionnels et les stratégies de gestion de la population de délinquants. Selon les prévisions, la population de délinquants sous responsabilité fédérale pourrait compter quelque 3 400 détenus de plus d'ici 2013, sous l'effet direct de la *Loi*. Le SCC a donc conçu une approche pluridimensionnelle qui consiste, entre autres, à

## INTRODUCTION

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est responsable des délinquants purgeant une peine de deux ans ou plus, y compris de la surveillance de ceux qui, ayant été libérés sous condition, se retrouvent dans la collectivité. En 2009-2010, au cours d'une journée moyenne, on comptait quelque 13 500 délinquants incarcérés dans les établissements fédéraux et 8 700 délinquants sous responsabilité fédérale en liberté dans la collectivité. Le SCC gère 57 établissements, 16 centres correctionnels communautaires et 84 bureaux de libération conditionnelle.

Le rapport produit en 2007 par le Comité d'examen indépendant du SCC donne un aperçu des réalités et des difficultés auxquelles fait face le SCC. Depuis sa formation en 2008, une équipe de transformation s'est chargée de la réaction aux recommandations du Comité d'examen. Au cours de la phase 1 du Programme de transformation (de février 2008 à février 2009), l'accent a été mis sur l'engagement et les « mesures à effet rapide » (des mesures immédiates ayant un effet durable sur la sécurité publique) dans les secteurs visés par le Programme de transformation. Au cours de la phase 2 (de mars 2009 à mars 2010), l'accent a été mis sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans de projets plus détaillés. À la fin de mars 2010,

les initiatives de transformation continues ont été intégrées aux activités et plans courants du SCC. Par les initiatives ainsi mises en place, le SCC aura créé un milieu sûr et sécuritaire où les délinquants pourront participer activement à la réalisation de leur plan correctionnel. Il disposera de mesures de sécurité améliorées pour empêcher l'entrée d'objets interdits et de drogues dans ses établissements. Il bénéficiera d'un processus d'évaluation initiale plus efficace menant à l'élaboration d'un plan correctionnel pleinement intégré et permettant l'accès plus rapide aux programmes correctionnels. De même, il aura renforcé les liens entre les établissements et la collectivité au chapitre de la gestion des cas, des délinquants dans la collectivité, une meilleure surveillance des délinquants et de meilleures interventions auprès de ces derniers.

Récemment, le gouvernement a proposé ou a vu adopter au Parlement des lois qui devraient se répercuter de manière plus ou moins importante sur le SCC. Fait important, le 15 juin 2010, il a été déposé de nouveau un projet de loi (C 39) visant à modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Parmi les réformes proposées au système correctionnel fédéral,

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL  
DU CANADA AU 37<sup>E</sup> RAPPORT ANNUEL DE  
L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL  
2009 - 2010

## D. ENQUÊTES SYSTÉMIQUES MENÉES EN 2009-10

En 2009-2010, 35 enquêtes systématiques (approfondies) ont été menées.

Catégories

TYPE DE PLAINTÉ	NOMBRE	%
Conditions de détention	8	22,86 %
Griefs – Procédure	5	14,29 %
Personnel	3	8,57 %
Téléphone	3	8,57 %
Décès ou blessures graves	2	5,71 %
Décisions – Soins de santé	2	5,71 %
Isolément préventif – Conditions	1	2,86 %
Isolément préventif – Placement/examen	1	2,86 %
Effets gardés en cellule	1	2,86 %
Placement en cellule	1	2,86 %
Questions financières – Accès	1	2,86 %
Griefs – Décisions	1	2,86 %
Soins de santé – Accès	1	2,86 %
Santé mentale – Accès	1	2,86 %
Visites familiales privées	1	2,86 %
Fouilles et saisies	1	2,86 %
Permissions de sortir	1	2,86 %
Visites	1	2,86 %
Nombre total de traitements		35

## C. COMMUNICATIONS SANS FRAIS

Les délinquants et les personnes du public peuvent communiquer avec le Bureau en composant notre numéro sans frais (1-877-885-8848) partout au Canada. Toutes les communications entre les délinquants et le Bureau sont confidentielles. Nombre de communications sans frais reçues au cours de la période visée par le rapport : 30 222.

2. Un « examen complet » exige de passer en revue tous les documents concernant l'incident de recours de la force précisés dans la Directive du commissaire n° 567 – *Recours à la force*. La documentation de recours à la force comprend les éléments suivants, sans s'y limiter : le Rapport sur le recours à la force, une copie de toute vidéo concernant l'incident, la Liste de contrôle des services de santé pour l'examen d'un recours à la force, la Liste de contrôle ou après l'incident, le Rapport d'observation ou déclaration d'un agent et le plan d'action pour remédier aux lacunes constatées.

3. Un « examen initial » exige de passer en revue des documents sélectionnés dans toute la documentation relative à l'incident de recours à la force. Ces documents comprennent le Rapport sur le recours à la force, la Liste de contrôle après l'incident, les déclarations du détenu (le cas échéant), les évaluations de l'établissement, de l'administration régionale et (s'il y a lieu) de l'administration centrale ainsi que le Rapport d'incident dans le Système de gestion des délinquant(e)s.

4. Un suivi particulier peut être entrepris par le Bureau à l'échelon de l'établissement, de la région ou du pays.

## A. EXAMENS EN VERTU DE L'ARTICLE 19 MENÉS EN 2009-10

Conformément à l'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

(LSCMLC), le Service correctionnel du Canada est tenu d'enquêter sur tout incident au cours duquel un délinquant subit des blessures graves ou trouve la mort. La Loi oblige le Service à communiquer les résultats de ces enquêtes à notre Bureau afin qu'il les examine.

- Nombre d'enquêtes menées en vertu de l'article 19 examinées par le Bureau : 152
- Nombre d'enquêtes sur des décès de causes naturelles en établissement menées aux termes de l'article 19, qui ont été ordonnées en vertu du processus d'examen des cas de décès et qui ont été examinées par le Bureau : 103

Notes :

1. Le Service correctionnel du Canada a adopté des processus fondamentaux différents pour enquêter sur les décès attribuables à des causes « naturelles » et non naturelles en établissement. Pour les décès soi-disant naturels, le SCC fait appel à un processus d'examen des cas de décès, lequel consiste en l'examen du dossier par un membre du personnel infirmier à l'administration centrale.

## B. EXAMENS D'INCIDENTS DE RECOURS À LA FORCE MENÉS EN 2009-10

2. Pour les décès attribuables à des causes non naturelles (p. ex., des cas d'homicide, de suicide et de surdose), le SCC crée un comité d'enquête national. Ce comité est tenu d'enquêter et de produire un rapport officiel à l'intention du Comité de direction du SCC. Le Comité de direction examine le rapport du comité d'enquête national et ses recommandations et approuve les mesures correctives qui doivent être prises.

Nombre total de dossiers de recours à la force examinés par le BEC : 1 423

- Examen initial : 142 (10 %)
- Examen complet : 1281 (90 %)
- Dossiers nécessitant un suivi auprès du SCC : 283 (20 %)

Notes :

1. La politique exige que le Service correctionnel fournisse au Bureau tous les documents pertinents concernant l'incident de recours à la force.

# Délinquantes

CATÉGORIE	NOMBRE	%
Soins de santé	48	14,29 %
Isolément préventif	23	6,85 %
Effets gardés en cellule	23	6,85 %
Santé mentale	20	5,95 %
Personnel	19	5,65 %
Sécurité des délinquants	15	4,46 %
Décisions – permissions de sortir	15	4,46 %
Classement selon le niveau de sécurité	13	3,87 %
Transfèrements	13	3,87 %
Visites	13	3,87 %

TABLEAU E: SUJETS DE PRÉOCCUPATION LE PLUS SOUVENT SIGNALÉS PAR LES DELINQUANTS

Population carcérale générale

CATÉGORIE	NOMBRE	%
Soins de santé	766	14,68 %
Effets gardés en cellule	397	7,61 %
Isolement préventif	394	7,55 %
Transfèvements	393	7,53 %
Personnel	379	7,26 %
Griefs	244	4,68 %
Visites	220	4,22 %
Téléphone	168	3,22 %
Préparation de cas	157	3,01 %
Renseignements	154	2,95 %

Délinquants autochtones

CATÉGORIE	NOMBRE	%
Transfèvements	13	12,75 %
Soins de santé	10	9,80 %
Isolement préventif	9	8,82 %
Effets gardés en cellule	6	5,88 %
Décès ou blessures graves	6	5,88 %
Régime disciplinaire	5	4,90 %
Personnel	5	4,90 %
Préparation de cas	4	3,92 %
Décisions – libérations conditionnelles	4	3,92 %
Visites familiales privées	4	3,92 %



TABLEAU D : TRAITEMENT DES PLAINTES SELON LE TYPE DE MESURE

MESURE	TRAITEMENT	NOMBRE DE PLAINTES
Réponse interne		
TOTAL PARTIEL :		
Plaintes non catégorisées		294
Conseils/renseignements fournis		1130
Aide fournie par l'établissement		146
En suspens		11
Recommandation		1
Renvoi au processus de règlement des griefs		197
Renvoi au personnel de l'établissement		257
Renvoi au directeur d'établissement		30
Plaintes non fondées		111
Plaintes globales/multiples		10
Plaintes retirées		161
TOTAL PARTIEL :		
2348		
Demande de renseignements		
TOTAL PARTIEL :		
Plaintes non catégorisées		5
Conseils/renseignements fournis		749
Aide fournie par l'établissement		833
En suspens		79
Recommandation		52
Renvoi au processus de règlement des griefs		105
Renvoi au personnel de l'établissement		419
Renvoi au directeur d'établissement		199
Plaintes non fondées		188
Plaintes globales/multiples		34
Plaintes retirées		72
TOTAL PARTIEL :		
2735		

TABLEAU C : PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE SELON LA RÉGION

Région	Nombre total de plaintes	Population carcérale (*)
Atlantique	494	1286
Québec	1208	3150
Ontario	1588	3836
Prairies	1103	3463
Pacifique	755	1847
Centres pour femmes	330	509
Etablissements provinciaux	5	N/A
Total	5483	14091

(\*) Population carcérale répartie selon la région, en juin 2010, d'après le Système de rapports du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU B : PLAINTES RÉPARTIES SELON L'ÉTABLISSEMENT OU LA RÉGION (\*) (SUITE)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
Québec			
Archambault	110	45	8
Archambault – Centre régional de santé mentale	22	8	3
Cowansville	71	30	3.5
Donnacoma	175	39	7.5
Drummond	99	55	9
Centre fédéral de formation	28	0	0
La Macaza	128	32	3
Leclerc	164	53	6
Montée St-François	23	0	0
Port Cartier	200	89	9
AR – Québec	1	0	0
Centre régional de réception – Québec	71	26	10.5
Unité spéciale de détention	56	16	7.5
St-Anne-Des-Plaines	16	0	1
Waseskun	5	0	0
<b>Total</b>	<b>1169</b>	<b>393</b>	<b>68</b>
CCC/CRC/Iibérés conditionnels dans la collectivité	146	0	0
Détenus sous responsabilité fédérale dans des établissements provinciaux	5	0	0
Aucune catégorie	61	0	0
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5483</b>	<b>1608</b>	<b>333</b>

TABLEAU B : PLAINTES RÉPARTIES SELON L'ÉTABLISSMENT OU LA RÉGION (\*)  
(SUITE)

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
--------------------	----------------------	----------------------	-------------------------------------

Pacifique			
Ferndale	12	7	2
Kent	221	49	8
Kwikwèxwèlph	3	0	0
Matsqui	61	12	13
Mission	69	20	11
Mountain	253	60	9.5
Centre régional de traitement - Pacifique	50	19	16.5
AR - Pacifique	2	0	0
William Head	7	0	0
Total	678	167	60

Prairies			
Bowden	174	30	2
Bowden (sec. minimale)	0	8	1
Drumheller	75	40	7
Drumheller (sec. minimale)	5	5	1
Edmonton	174	44	29
Grande Cache	90	18	24
Centre Grierson	19	12	1
Ochichakkosipi	0	0	0
Centre Pè Sâkâstêw	13	1	1
AR - Prairies	2	0	0
Riverbend	36	20	2
Rockwood	11	1	0
Centre psychiatrique régional - Prairies	122	62	13
Saskatchewan (sec. maximale)	89	26	3
Pénitencier de la Saskatchewan	133	6	2.5
Centre Stan Daniels	12	10	1
Stony Mountain	103	39	8
Willow Cree	10	5	1.5
Total	1068	327	97

TABLEAU B : PLAINTES RÉPARTIES SELON L'ÉTABLISSEMENT OU LA RÉGION (\*)

RÉGION/ÉTABLISSEMENT      Nombre de plaintes      Nombre d'entrevues      Nombre de jours passés à l'établissement

ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES			
Établissement d'Edmonton pour femmes	55	13	3
Fraser Valley	44	11	2
Centre psychiatrique régional	1	0	0
Grand Valley	99	29	7
Joliette	69	29	3
Nova	56	21	3
Pavillon de ressourcement	6	0	0
Okimaw Ohci			
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>103</b>	<b>18</b>

Atlantique			
Atlantique	200	52	9
Dorchester	173	50	10
Centre de rétablissement Shepody	23	3	1
Springhill	76	9	2
Westmorland	9	6	1
<b>Total</b>	<b>481</b>	<b>120</b>	<b>23</b>

Ontario			
Bath	98	12	5
Beaver Creek	55	19	2
Collins Bay	172	90	10
Fenbrook	133	20	2
Frontenac	32	20	2
Joyceville	159	56	8
Pénitencier de Kingston	357	101	12
Millhaven	113	67	4.5
Unité d'évaluation de Millhaven	58	19	4.5
Pittsburgh	34	21	2
Centre régional de traitement - Ontario	74	6	3
Warkworth	260	67	12
<b>Total</b>	<b>1545</b>	<b>498</b>	<b>67</b>

## GLOSSAIRE

### Plainte :

Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les établissements correctionnels.

Selon la loi, le BEC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre.

### Réponse interne :

Toute réponse fournie à un plaignant, qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BEC.

### Enquête :

Toute plainte exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie.

Les enquêtes varient considérablement en ce qui a trait à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler relativement rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

Les enquêtes systémiques examinent des sujets de préoccupation commune des délinquants et peuvent être réalisées à l'échelon de l'établissement, de l'administration régionale ou de l'administration nationale.

TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATÉGORIE (SUITE)

Plaintes – voir le Glossaire (1), Réponse interne – voir le Glossaire (2), Enquête – voir le Glossaire (3)

CATÉGORIE	RI (2)	ENQ (3)	Total
Programme/Services			
Femmes	5	7	12
Autochtones	13	12	25
Accès	51	75	126
Total	69	94	163
Questions de compétence provinciale	9	0	9
Processus de mise en liberté	35	36	71
Sécurité des délinquants	47	90	137
Fouilles et saisies	5	13	18
Classement selon le niveau de sécurité	44	58	102
Administration de la peine	12	16	28
Personnel	197	173	370
Téléphone	69	96	165
Décisions – Permissions de sortir	20	49	69
Transfèrements			
Mis en application	29	52	81
Non sollicités	48	104	152
Placement pénitentiaire	17	34	51
SOLLICITE	39	70	109
Total	133	260	393
Analyse d'urine	4	4	8
Recours à la force	7	28	35
Visites	76	138	214
Plaintes n'appartenant à aucune catégorie			401
TOTAL GÉNÉRAL	2324	2947	5483

**TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATÉGORIE (SUITE)**  
 Plaintes – voir le Glossaire (1), Réponse interne – voir le Glossaire (2), Enquête – voir le Glossaire (3)

CATÉGORIE	RI (2)	ENQ (3)	Total
Grève de la faim	0	3	3
Renseignements au dossier			
ACCÈS/DIVULGATION	26	51	77
Corrections	47	28	75
Total	73	79	152
Détecteur ionique	3	5	8
Avocat - Qualité	7	6	13
SANTÉ MENTALE			
ACCÈS/PROGRAMMES	14	49	63
QUALITÉ	3	11	14
Total	17	60	77
MÉTADONE	14	11	25
Langues officielles	7	2	9
Opérations/décisions du BEC	9	7	16
Décisions – Libérations conditionnelles	3	1	4
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles			
Conditions	25	18	43
Semi-liberté	10	5	15
Détention	5	3	8
Libération conditionnelle totale	8	5	13
Révocation	39	17	56
Total	87	48	135
Décisions des services de police ou mauvaise conduite	3	4	7
Visites familiales privées	18	45	63

TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATÉGORIE (SUITE)

Plaintes – voir le Glossaire (1), Réponse interne – voir le Glossaire (2), Enquête – voir le Glossaire (3)

CATÉGORIE	RI (2)	ENQ (3)	Total
Régime disciplinaire			
Décisions du président indépendant	3	2	5
Décisions d'un tribunal disciplinaire	5	3	8
pour infractions mineures			
Procédures	19	12	31
Total	27	17	44
Discrimination	1	9	10
Double occupation	8	7	15
Emploi	43	31	74
Questions financières			
Accès	25	25	50
Rémunération	19	20	39
Total	44	45	89
Services alimentaires	25	28	53
Procédure de règlement des griefs			
EXAMEN AU 3e NIVEAU	26	21	47
DÉCISION	15	17	32
PROCÉDURE	75	82	157
Total	116	120	236
HARCÈLEMENT	36	50	86
Santé et sécurité – Lieux de travail / programmes des détenus	1	9	10
Soins de santé			
Accès	168	294	462
Décisions	116	180	296
Total	284	474	758
Soins de santé – Soins dentaires	23	40	63

### TABLEAU A : PLAINTES (1) PAR CATÉGORIE

Plaintes – voir le Glossaire (1), Réponse interne – voir le Glossaire (2), Enquête – voir le Glossaire (3)

CATÉGORIE	RI (2)	ENQ (3)	Total
Isolément préventif			
Conditions	31	81	112
PlACEMENT/examen	76	202	278
Total	107	283	390
Préparation de cas			
Mise en liberté sous condition	30	40	70
Postuspension	12	12	24
Permission de sortir	5	18	23
Transfèrement	16	24	40
Total	63	94	157
Effets gardés en cellule	212	176	388
PlACEMENT en cellule	17	21	38
Réclamations			
Décisions	12	4	16
Traitement	13	21	34
Total	25	25	50
Programmes communautaires / surveillance dans la collectivité	8	10	18
Conditions de détention	1	0	1
Condamnation/peine – infraction actuelle	3	3	6
Correspondance	59	46	105
Décès ou blessures graves	6	62	68
Décisions (en général) – mise en application	45	37	82
Régime alimentaire			
Raison de santé	3	14	17
Motifs religieux	10	20	30
Total	13	34	47

## ANNEXE A : STATISTIQUES ANNUELLES

Au fur et à mesure que nos pratiques

d'enregistrement et de récupération s'amélioreront, il y aura des variations dans les rapports. Cet

état de choses est évident lorsqu'on observe les

statistiques de l'année courante. Nous avisons les

lecteurs que, durant cette période de transition,

la comparaison des données d'une année à l'autre

ne reflétera pas de façon exacte le rendement ni la

productivité.

On s'attend à ce que le fait de mettre en place

une procédure plus rigoureuse pour le dépistage au

moment de l'évaluation initiale et pour l'évaluation

des plaintes des délinquants aux premières étapes,

de porter une attention accrue aux questions

globales et aux enquêtes approfondies et de

concentrer les efforts sur les priorités stratégiques

influence le nombre total de communications des

délinquants avec le Bureau. Les changements dans

ces pratiques de gestion et ces rapports publics, qui

sont conformes au mandat du bureau de fournir

des services d'ombudsman rapides et accessibles,

sont reflétés dans les tableaux présentés pour

la première fois à l'ANNEXE B – AUTRES

STATISTIQUES.

L'amélioration de notre capacité de produire des rapports publics sur le rendement demeure encore un « travail en cours ». Nous avons mis en œuvre des améliorations visant à éliminer les vulnérabilités liées à la gestion, au stockage et à la récupération de l'information, notamment en réduisant les écarts au chapitre de la qualité et de l'uniformité des pratiques de saisie de données internes. Au cours de 2010-2011, le Bureau perfectionnera sa base de données électroniques et améliorera ses processus internes pour produire des rapports plus complets et plus précis sur le rendement.

## Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel

En janvier 2010, le Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel a été attribué pour la première fois au professeur Michael Jackson. Ce prix a été créé en l'honneur de M. Ed McIsaac, qui a pris sa retraite en 2009 à titre de directeur exécutif du Bureau de l'enquêteur correctionnel, un poste qu'il a occupé pendant 18 ans. Il souligne les réalisations et l'engagement exceptionnel des personnes qui se vouent à l'amélioration des services correctionnels au Canada et à la protection des droits de la personne des détenus. Les carrières du professeur Jackson et de M. McIsaac nous rappellent que personne d'entre nous, y compris les personnes qui sont privées de leur liberté, ne renonce au droit d'être traité de façon juste et avec dignité.



De gauche à droite: M. Ed McIsaac, Professeur Michael Jackson (centre) et M. Howard Sapers

De nombreux délinquants sont mis en liberté directement dans la collectivité alors qu'ils purgent une peine dans un établissement à sécurité moyenne, certains sans même avoir achevé leurs programmes correctionnels. Comme la population des délinquants augmente, il serait peut-être temps de refaire un examen de haut niveau de ces questions, examen qui mettrait à contribution mon Bureau, le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Sous l'aspect à la fois pratique et numérique, la liste des « mesures à succès rapide » du Programme de transformation pourrait bientôt être épuisée. Avant d'aller plus loin, nous devons faire une réflexion approfondie, car la prochaine série de réformes pourrait changer la nature même du système correctionnel fédéral actuel. Au cours de l'année qui vient, mon Bureau continuera de faire écho aux répercussions de projets de loi adoptés récemment ou actuellement à l'étude relativement aux services correctionnels fédéraux. La tendance aux peines plus longues en établissement et aux conditions de détention plus dures imposera une nouvelle série d'exigences sur le Service correctionnel. À la lumière du nombre déjà grand de délinquants souffrant de troubles mentaux et de la proportion croissante d'Autochtones sous responsabilité fédérale, la capacité d'assurer la garde des délinquants de manière sécuritaire et humaine sera soumise à d'importants défis.

Comme le stipule le texte de la LSCMLC, « le système correctionnel vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité » en aidant la réinsertion sociale des délinquants à titre de citoyens respectueux des lois. Les services correctionnels correspondent à une vocation noble et remplissent une fonction vitale dans notre démocratie. Certes, la dissuasion et la neutralisation ont un rôle à jouer dans le système de justice pénale, mais d'autres principes comme la réadaptation, la proportionnalité et l'équité sont tout aussi importants.

Je crois que la prochaine année sera difficile et peut-être bien une période déterminante des services correctionnels canadiens. Je profite de l'occasion pour féliciter mon personnel qui a servi et continue de servir mon Bureau et tous les Canadiens et les Canadiennes avec une intégrité, une compassion et un professionnalisme extrêmes. C'est un immense privilège de travailler avec un groupe de personnes aussi attentives et dévouées.

## PERSPECTIVES DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL POUR 2010-11

Dans l'année qui vient, mon Bureau suivra de près les secteurs de préoccupations individuels et systémiques concernant les cinq priorités de l'organisme. Je prévois que les questions de soins de santé, en particulier la prestation de services de santé mentale sera un élément de plus en plus important de notre travail. C'est dans ce contexte que j'attends avec impatience la publication de l'étude du Comité permanent sur la sécurité publique et nationale sur la toxicomanie en milieu carcéral fédéral. J'aimerais voir que l'on a progressé nettement vers une stratégie nationale sur la santé mentale et les services correctionnels, l'une des principales recommandations découlant de l'enquête du Bureau sur le décès d'Ashley Smith.

Je suis impatient de recevoir les rapports de nombreux examens indépendants et examens d'experts qui ont été entrepris en réponse aux travaux continus de mon Bureau dans la prévention des décès en établissement. Bien que le Bureau achèvera ses évaluations trimestrielles des progrès réalisés par le Service en réponse à nos rapports et enquêtes sur les décès en établissement, dont celui d'Ashley Smith, je vais continuer d'espérer des améliorations dans la façon dont le Service intervient dans le cas d'urgences médicales et en matière de prévention du suicide et de traitement des délinquants

souffrant de troubles mentaux. De plus, le Service doit mettre en place un processus plus rigoureux qui serait conforme à la norme législative associée aux enquêtes sur les décès attribuables à des causes « naturelles ». Je continuerai d'examiner les pratiques exemplaires et d'exprimer mes commentaires concernant les enquêtes et les rapports sur les décès en établissement.

Mon Bureau s'inquiète de plus en plus de ce qui semble être un nombre disproportionné d'accusations d'infractions aux règles de sécurité de l'établissement portées contre des délinquants ayant des troubles mentaux ou de violations de ces règles. Dans certains cas, des accusations portées pendant l'incarcération conduisent à une nouvelle peine ou à la prolongation de la peine à purger. Je ne nie pas la gravité de ces violations, mais le problème est peut-être que nous punissons les délinquants souffrant de troubles mentaux en fonction de comportements sous-jacents et de besoins non satisfaits associés à leur maladie.

Nous surveillerons de près les problèmes de gestion et de préparation de cas qui continuent de nuire à un accès rapide à la mise en liberté sous condition et à la réinsertion dans la collectivité. Du point de vue de la sécurité publique, il est inquiétant de constater que la libération d'office est devenue le type de mise en liberté dans la collectivité le plus fréquent pour la majorité des délinquants sous responsabilité fédérale.

maisons désignées pour le programme mère-enfant devaient être réévaluées sans délais en fonction de ces critères. Comme juste un peu plus de la moitié des délinquantes purgent une peine pour un crime avec violence, cela signifie que cette même proportion n'est pas admissible à participer.

Depuis la mise en place de ces changements, le nombre de personnes participant au programme a diminué de plus de 60 %. À n'importe quel moment donné, il est possible qu'il n'y ait aucun participant dans le programme mère-enfant. Si nous voulons améliorer les possibilités de mettre en liberté une personne plus responsable qui est capable de subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge et de vivre sans commettre de crimes ou consommer de drogues, il est sans doute temps de réexaminer les critères d'admissibilité qui limitent inutilement la participation au programme mère-enfant.

Gouvernance et imputabilité

Le BEC continue de croire que toutes les questions relatives aux délinquantes devraient constituer un volet distinct de la structure hiérarchique régionale actuelle. Les services correctionnels pour femmes appartiennent à une catégorie unique et complètement différente de services correctionnels. C'est curieux que l'on continue d'utiliser un modèle de gouvernance et d'imputabilité qui semble ne faire qu'une très mince distinction entre les services correctionnels pour les hommes et

ceux pour les femmes. En vertu de la structure actuelle, la surveillance et l'orientation à l'échelon national ne sont tout simplement pas suffisantes pour contrôler de façon adéquate et appropriée la conformité aux politiques et remettre en question les décisions opérationnelles dans les établissements régionaux.

24. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE  
MODIFIER LES CONTRÔLES DU PÉRIMÈTRE  
DE SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS

RÉGIONAUX POUR FEMMES POUR  
PERMETTRE AUX DÉLINQUANTES DE NIVEAU  
DE SÉCURITÉ MINIMALE DE RÉSIDER À  
L'EXTÉRIEUR DE L'ENCEINTE DE HAUTE  
SÉCURITÉ. DANS LES ÉTABLISSEMENTS  
OÙ CELA N'EST PAS RÉALISABLE, JE  
RECOMMANDE AU SERVICE DE FOURNIR  
DES LOGEMENTS AUTONOMES AUX  
DÉLINQUANTES DE NIVEAU DE SÉCURITÉ  
MINIMALE QUI RÉSIDENT AU SEIN DE LA  
COLLECTIVITÉ.

quatre ont mené à bien leur liberté d'office

comparativement à seulement trois délinquants

sur cinq.

Le profil moyen des infractions et les besoins

connus des délinquantes comprennent l'éducation,

l'emploi, le counseling en toxicomanie et l'aide liée

au dysfonctionnement familial. En conséquence,

on ne comprend pas exactement pourquoi une

proportion si grande de programmes de formation

professionnelle donnés dans les établissements

régionaux porte sur la préparation d'aliments,

la cuisson, le nettoyage et la lessive (en d'autres

mots, des « tâches ménagères »). Si l'on veut

amener notre système correctionnel au XX<sup>e</sup> siècle,

il faut qu'il y ait plus de variété dans les trois

types de programmes (formation professionnelle,

éducation et thérapie) offerts aux femmes

purgeant une peine de ressort fédéral.

Le programme mère-enfant

Nous savons aussi que la majorité des délinquantes

sont des mères et que beaucoup sont chefs

de famille monoparentale. Les établissements

régionaux sont généralement très éloignés de la

collectivité d'origine d'un délinquant de même que

de l'aide et des contacts familiaux. La recherche

et l'expérience nous disent que le maintien de

relations et de l'aide est essentiel à l'atteinte de

résultats positifs de réinsertion sociale.

Le programme mère-enfant a été conçu

en réponse à ces préoccupations avec

L'intention de favoriser et de promouvoir des

relations mère-enfant stables. Les mères qui

répondaient aux critères d'admissibilité étaient

autorisées à garder leurs nouveaux nés et leurs

préadolescents avec elles à l'établissement, à

temps partiel ou à temps plein.

En juin 2008, le ministre de la Sécurité

publique a annoncé un certain nombre de

changements aux critères d'admissibilité au

programme mère enfant. Trois changements

fondamentaux en particulier limitent grandement

l'accès au programme :

#### ■ Exclusion de toutes les délinquantes

reconnues coupables de crimes graves

avec violence, de crimes impliquant des

enfants et de crimes de nature sexuelle.

#### ■ Limitation de l'âge maximum des enfants

participant au programme à temps partiel

– l'âge passant de 12 à six ans.

#### ■ Soutien des services à l'enfance et à

la famille locaux exigé avant que la

participation d'une délinquante ne soit

approuvée.

Bien que ces changements restent à officialiser

dans une politique, des instructions indiquant

qu'ils devaient être appliqués immédiatement ont

été envoyées à tous les établissements régionaux

en juillet 2008. En outre, toutes les délinquantes

et les gardiennes d'enfants vivant dans des

personnels en plus d'être efficaces et adaptés. Il est nécessaire d'amorcer la planification de la mise en liberté dès qu'une délinquante est admise dans l'établissement régional.

Le fait que le Service n'ait pas d'établissements à sécurité minimale autonome dans lesquels placer les délinquantes pendant qu'elles se préparent à reprendre la vie dans la société, comme il en a pour les hommes, nuit à la planification de la réinsertion sociale des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Il s'agit d'une question fondamentale d'égalité. Mon Bureau est d'avis qu'un établissement à niveaux de sécurité multiples, qui est équipé d'une clôture de périmètre et d'un système de sécurité interne et qui contrôle les possibilités d'association et les déplacements des détenus, tend à exagérer le risque pour la personne, ce qui constitue un obstacle sérieux et inutile à la réinsertion dans la collectivité.

Nous savons que les délinquantes sont généralement plus motivées et présentent un potentiel de réinsertion sociale élevé comparativement aux délinquants. De manière comparative, les délinquantes tendent à avoir de meilleurs résultats de mise en liberté sous condition (semi-liberté, libération conditionnelle totale, libération d'office) que les hommes et à purger une proportion inférieure de leur peine avant d'être mises en liberté conditionnelle. En 2008-2009, près de trois délinquantes sur

délinquantes, comparativement à 14,5 % des délinquants, avaient déjà été hospitalisées pour des troubles psychiatriques. Les délinquantes sont deux fois plus enclines que les délinquants à recevoir un diagnostic de problème de santé mentale important au moment de leur admission. Près d'une délinquante sur quatre a un diagnostic de troubles mentaux; le tiers a été hospitalisé pour des raisons d'ordre psychiatrique dans le passé et le tiers s'est vu prescrire des médicaments psychiatriques<sup>13</sup>. Enfin, les délinquantes sont bien plus susceptibles d'avoir des comportements d'autodestruction au cours de leur incarcération.

### Programmes offerts aux délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral

Sur la question des programmes correctionnels et des programmes de formation professionnelle axés sur les femmes, bien qu'il y ait eu des progrès marqués au chapitre du nombre de programmes offerts dans les établissements régionaux, l'accès à ces programmes, y compris les listes d'attente, continue de préoccuper grandement mon Bureau. Compte tenu des peines comparativement courtes que près de la moitié des délinquantes purgent aujourd'hui, le Service ne dispose que d'une période très brève pour évaluer les besoins de manière adéquate, avec précision et rapidement ainsi que pour dispenser des programmes, des services et des interventions qui ciblent les besoins

13. Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition 2009, Sécurité publique Canada.

## 6 FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

Mon Bureau est de plus en plus inquiet du fait que nous nous éloignons graduellement des principes liés aux services correctionnels pour

femmes exprimés il y a 20 ans dans le document *La création de choix*. Le modèle correctionnel que nous espérons créer pour les femmes purgeant

une peine de ressort fédéral, lequel est fondé sur le principe d'habiller les femmes à contrôler leur vie en leur offrant la possibilité de faire des choix responsables et valables, semble faire place à

une réalité différente. En fait, les conditions dans les établissements régionaux pour femmes, en particulier dans les unités à sécurité maximale, ressemblent beaucoup à celles qui dominent dans les pénitenciers pour les hommes.

### Profil des femmes purgeant une peine de

ressort fédéral

Environ 500 femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont incarcérées dans les cinq établissements régionaux à niveaux de sécurité multiples et dans un pavillon de ressourcement pour Autochtones. De plus, approximativement 550 délinquantes bénéficient d'un type de mise en liberté supervisée dans la collectivité. Au cours des dix dernières années, le nombre de femmes admises dans les établissements fédéraux a augmenté de près de 40 %. Les délinquantes représentent maintenant près de 5 % de la population générale des délinquants. Cette

population croissante est de plus en plus complexe et diversifiée.

Au moins le tiers de la population des délinquantes est autochtone (peuples des Premières nations, métis ou inuits). Dans les dix dernières années, la population des délinquantes autochtones a augmenté de près de 90 %, comparativement à 17,4 % chez les délinquants autochtones pour la même période. En fait, les

délinquantes autochtones constituent la catégorie de délinquants sous responsabilité fédérale qui connaît la croissance la plus rapide.

En général, nous savons que les délinquantes viennent souvent de familles dysfonctionnelles et ont subi des traumatismes; elles ont notamment des antécédents de violence familiale ou d'abus physique ou sexuel. Les deux tiers souffrent d'abus ou de troubles reliés aux drogues. Les délinquantes sont près de deux fois plus susceptibles que

les délinquants à servir une peine pour une infraction en matière de drogues. Généralement, les délinquantes ont des antécédents d'emplois instables et ont un faible niveau de scolarité. Les

peines des délinquantes sont plus courtes que celles des délinquants. En 2007-2008, près de la moitié des délinquantes sous garde fédérale purgeait une peine de moins de trois ans.

Une proportion considérable de la population de délinquantes présente des problèmes de santé mentale graves. En 2007-2008, 30 % des

Le Bureau appuie les programmes de formation professionnelle dans les établissements carcéraux, l'expérience et les compétences offertes par CORCAN représentent d'énormes bénéfices. En outre, ces bénéfices dépassent largement la définition étroite selon laquelle nous répondons aux disponibilités sur le marché du travail et aux exigences en employabilité. Une partie importante de la population des délinquants a des antécédents d'emplois instables et d'absence de compétences liées à l'emploi. Les programmes d'emploi et de formation professionnelle en milieu carcéral, comme le programme des fermes agricoles, offrent des leçons transférables et des leçons sur la dynamique de la vie, telles que la valeur d'une journée de travail « honnête » et la fierté de l'avoir terminée, la ponctualité, la maîtrise de soi, la fiabilité, le respect de soi-même et la responsabilité, qui vont bien au-delà des caprices du marché. Le Service aurait tout intérêt à suspendre sa décision de fermer les fermes agricoles jusqu'à ce que les parlementaires aient fini d'examiner cette question.

22. JE RECOMMANDÉ QU'AVANT DE METTRE FIN À TOUTE ACTIVITÉ DES AGROENTREPRISES DE CORCAN, LE SCC PRODUISE UN RAPPORT PUBLIC EXPLIQUANT PAR QUOI LES FERMES AGRICOLES SERONT REMPLACÉES. LE RAPPORT DEVAIT ÉGALEMENT INDICER EN DÉTAIL QUELS TYPES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE COMPÉTENCES FAVORISANT L'EMPLOYABILITÉ LE SCC ENVISAGE D'OFFRIR DANS LE SYSTÈME CORRECTIONNEL FÉDÉRAL, NOTAMMENT COMMENT IL PRÉVOIT S'Y PRENDRE POUR CRÉER DES POSSIBILITÉS D'EMPLOI VIABLES, RÉALISTES ET INTÉRESSANTES DANS LE MILIEU CARCÉRAL, AFIN DE RÉPONDRE AUX BESOINS ACTUELS ET FUTURS DU MARCHÉ.

## Un mot sur les prisons agricoles

Dans le cadre de son examen des programmes, le Service a décidé de fermer les prisons agricoles exploitées par CORCAN. Les fermes agricoles sont l'un des plus anciens programmes des services correctionnels au Canada. Au fil des ans, des détenus ont acquis sur place de l'expérience dans l'utilisation de la machinerie agricole et dans l'exécution de tâches agricoles (p. ex., l'élevage, la réparation et l'entretien de machinerie, les cultures et les récoltes). En conséquence, des ouvriers

agricoles ont acquis diverses compétences, des biens, des connaissances et une formation qui sont directement transférables aux marchés du travail dans la collectivité. Le programme des fermes agricoles serait annulé parce que l'emploi dans le secteur agricole n'offre plus les mêmes perspectives pour les délinquants « prêts à l'emploi » mis en liberté dans la collectivité que d'autres métiers appliqués comme la construction, la plomberie, le soudage, la mécanique et la menuiserie.

## COMPÉTENCES POUR TRAVAIL AGRICOLE

### Compétences à acquérir

- Être capable de bien réagir aux directives et de se présenter de manière professionnelle
- Avoir le sens de l'organisation
- Être fiable
- Gérer son temps de manière efficace
- Avoir le souci du détail
- Être capable de travailler dans une équipe
- Avoir un grand souci de la qualité ainsi que de la propreté et de l'hygiène
- Avoir des aptitudes à communiquer

### Indicateurs

- Capacité de travailler avec d'autres personnes
- Travailler à la satisfaction du surveillant (est ponctuel, suit les instructions)
- Rapports satisfaisants à l'issue d'inspections de santé et sécurité
- Rapidité
- Communications
- Souci du détail
- Attitude

Source : Fiche de travail pour ouvrier agricole de CORCAN

réduire la récidive est reconnue. Lorsque les programmes accrédités sont donnés par le personnel approprié à un moment propice pendant la peine d'un délinquant, ils fonctionnent et ils sont efficaces. D'après une évaluation nationale récente de l'efficacité des programmes du SCC, la participation aux programmes correctionnels est associée à une probabilité supérieure de mise en liberté sous condition et à une réduction de la réincarcération et de la récidive pour des infractions violentes, des infractions non violentes et des infractions sexuelles<sup>12</sup>.

En conséquence, il est inquiétant de constater qu'à n'importe quel moment, la moitié des délinquants de la population carcérale auront dépassé leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale et qu'une proportion assez importante de délinquants seront « mis sur une liste d'attente » d'inscription à un programme.

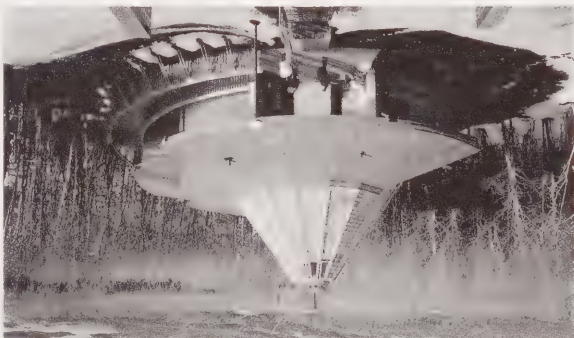
Certains délinquants n'ont jamais l'occasion de profiter de programmes correctionnels avant d'être mis en liberté sous surveillance dans la collectivité à leur date de libération d'office. Bien que les programmes correctionnels fédéraux soient avant-gardistes, il y a trop de goulots d'étranglement et d'obstacles qui empêchent un accès rapide. Et même si le Service préfère parler des délinquants qui attendent de s'inscrire à ses programmes en termes d'horaires et de calendriers, le fait est que trop de délinquants n'obtiennent pas les programmes dont ils ont besoin au moment où ils en ont besoin, et par conséquent, ils manquent leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

## 5 ACCÈS AUX PROGRAMMES

Selon une étude sur les programmes réalisée dans l'ensemble du pays le 10 mai 2009, sur un nombre total de 13 353 délinquants incarcérés, on dénombrait 3 190 affectations à des programmes correctionnels de base du SCC, notamment à des programmes de toxicomanie, de violence familiale et de prévention de la violence, des programmes pour les délinquants sexuels et pour les délinquantes, des initiatives autochtones et le Programme communautaire de maintien des acquis. Pour le jour de l'étude, on a constaté qu'environ 8 500 délinquants incarcérés avaient dépassé leur date d'admissibilité à la semi-liberté et de ce nombre, 6 700 avaient dépassé leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale.

En d'autre mots, chaque jour, moins de 25 % de la population incarcérée dans les établissements correctionnels du Service est inscrite à ce que l'on considère comme un programme « de base » et y participe. Les programmes de base sont ceux qui ciblent les facteurs criminogènes, c'est-à-dire l'ensemble des facteurs sous-jacents auxquels on doit s'attaquer pour réduire la probabilité de récidive. Ce sont ces mêmes programmes que doit suivre un délinquant pour se préparer à diverses formes de mise en liberté sous condition, dont la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. La recherche et l'expérience démontrent que les interventions au moyen de programmes correctionnels fondés sur le risque, le besoin et la réactivité<sup>11</sup> obtiennent plus de succès lorsque le délinquant est affecté au bon programme en temps opportun. Le Service offre certains des programmes correctionnels les plus novateurs et efficaces au monde, dont la capacité de

11. *The Psychology of Criminal Conduct* (troisième édition), Don Andrews et James Bonta, Cincinnati, 2003.



cette initiative permettra de réaliser rapidement les progrès qui sont nécessaires ou les progrès exigés par l'arrêt *Gladue*. Mon Bureau surveillera attentivement ce dossier et envisage de faire une enquête globale des questions autochtones au cours de la prochaine année, en guise de suivi au rapport Mann.

20. CONFORMÉMENT À LA DIRECTIVE DU COMMISSAIRE N° 702, JE RECOMMANDE CLAIRES ET DOCUMENTÉES SELON LESQUELLES LES PRINCIPES DE L'ARRÊT *GLADUE* SONT PRIS EN COMPTE DANS LA PRISE DE DÉCISIONS METTANT EN CAUSE LES DROITS ET LIBERTÉS CONSERVÉS DES DÉLINQUANTS AUTOCHTONES DANS LES DOMAINES SUIVANTS : PLACEMENTS EN ISOLEMENT, ACCÈS AUX PROGRAMMES, ÉCHELLES DE CLASSEMENT PAR NIVEAUX DE SÉCURITÉ, PLACEMENTS PÉNITENTIAIRES, ACCÈS À LA COLLECTIVITÉ, MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION ET TRANSFÈREMENTS IMPOSÉS.

21. LE SERVICE DEVRAIT UTILISER PLEINEMENT LES ARTICLES 81 ET 84 DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION AUX FINS POUR LESQUELLES ILS ONT ÉTÉ PRÉVUS.

■ Séguelles du régime des pensionnats

indiens.

■ Effets du déplacement et de la

dépossession des Inuits.

■ Antécédents de suicide, de toxicomanie

et de victimisation dans la famille ou la

collectivité.

■ Éclatement de la collectivité.

■ Prise en charge par des organismes de

protection de la jeunesse.

■ Pauvreté.

■ Perte de l'identité culturelle ou spirituelle.

■ Exposition à des gangs de rue

autochtones.

En ce qui concerne leur profil, les délinquants

autochtones sous responsabilité fédérale ont

tendance à :

■ être jeunes (âge médian de 27 ans);

■ être incarcérés pour crimes violents;

■ présenter des besoins supérieurs (emploi,

éducation et antécédents familiaux);

■ avoir des antécédents de violence familiale

ou physique et de toxicomanie.

Si les principes de *Glade* étaient appliqués

pleinement et uniformément à la prise de décisions

ayant une incidence sur le classement selon le

niveau de sécurité, le placement pénitentiaire,

l'isolement, les transfèrements et la mise en

liberté sous condition concernant les délinquants

autochtones, on pourrait raisonnablement

s'attendre à une amélioration de leur situation

dans le milieu carcéral fédéral. Le fait que

pratiquement tous les délinquants autochtones

sont classés comme ayant des « besoins élevés »

selon les échelles de classement par niveau de

sécurité, que près de 50 % des délinquantes

incarcérées dans des établissements à sécurité

maximale sont autochtones, que la libération

d'office est maintenant la forme de mise en liberté

la plus fréquente chez les Autochtones et qu'il n'y

a aucun outil de classification adapté à la culture

autochtone en usage au SCC suggère que l'arrêt

*Glade* n'a pas encore eu l'effet voulu sur la gestion

des peines des Autochtones.

En terminant, je suis déçu que le Service n'ait

pas retenu ma recommandation voulant que l'on

nomme un sous-commissaire responsable des

services correctionnels pour Autochtones, laquelle

accompagnait la diffusion du rapport. Je suis

particulièrement intrigué par le raisonnement

du Service derrière ce rejet, celui-ci ayant

indiqué que cette nomination « alourdirait

inutilement la bureaucratie et engendrerait

des coûts supplémentaires ». Le Service a lancé

un nouveau cadre de responsabilisation des

services correctionnels pour les Autochtones.

Nous ne savons pas encore dans quelle mesure

délinquants autochtones à cette collectivité. Depuis la promulgation de la LSCMLC il y a dix-huit ans, le Service a conclu une entente pour seulement 108 places prévues à l'article, soit moins de 5 % de la population de délinquants autochtones. S'il est vrai que le SCC administre 156 places dans les pavillons de ressourcement, ce n'est pas la même chose que ce qui est prévu à l'article 81. Pour les délinquantes autochtones, il n'y a aucun logement autonome aux termes de l'article 81 et les mises en liberté dans la collectivité prévues à l'article 84 sont limitées.

#### Intégrer les principes découlant de l'affaire *Gladue* aux services correctionnels pour Autochtones

Dans l'arrêt *Gladue*, la Cour suprême a reconnu que certains facteurs sociaux et historiques atténuants devraient être pris en considération lorsqu'on prononce une condamnation contre les délinquants autochtones. Ces « antécédents sociaux » englobent les déplacements, les conditions désavantageuses, l'assimilation et la discrimination. Une politique du SCC révisée récemment donne une interprétation assez large de l'arrêt *Gladue*, ce qui permet de prendre en compte les facteurs suivants au moment de prendre des décisions qui ont des répercussions sur les droits et libertés que conservent les délinquants autochtones, et ce, à tous les niveaux :

toxicomanie, discrimination et les conditions désavantageuses – comportement de multiples facettes en plus d'être de nature complexes et intergénérationnels. Toutefois, comme l'indique le rapport Mann, le Service n'en a pas fait assez pour que les délinquants autochtones aient un accès suffisant à des programmes et des services adaptés à leurs différences culturelles. Il y a des retards dans la mise en œuvre des programmes de base pour les Autochtones ainsi qu'un manque de personnel formé pour donner les programmes adaptés sur le plan culturel. Enfin, il n'y a pas suffisamment de liens d'établis avec les collectivités au moment de la mise en liberté. Les sujets de préoccupation associés aux services correctionnels pour Autochtones vont évidemment bien au-delà de la question de la surreprésentation et il est nécessaire de se pencher sur ce qui arrive aux membres de ce groupe pendant qu'ils sont sous la garde et la responsabilité du Service correctionnel. Des dispositions particulières de la LSCMLC tiennent compte de la participation des collectivités autochtones dans l'élaboration et l'exécution de politiques, de programmes et de services correctionnels, dont la planification de la mise en liberté dans la collectivité. Par exemple, l'article 81 permet au ministre de conclure une entente avec une collectivité autochtone afin de transférer la garde et la responsabilité de

## 4 QUESTIONS AUTOCHTONES

4

La réalité troublante de la surreprésentation des Autochtones dans les populations carcérales

au Canada est bien connue. Les Autochtones – Premières nations, Métis et Inuits – forment

moins de 4 % de la population canadienne, mais représentent 20 % de la population carcérale

sous responsabilité fédérale. En tout temps quel jour, environ 2 600 délinquants autochtones sont

incarcérés dans des établissements fédéraux. Dans le cas des délinquantes autochtones, la

situation est encore pire. Elles composent 33 % de la population des détenus sous responsabilité

fédérale. La population des délinquantes autochtones a augmenté de près de 90 % au

cours des dix dernières années; c'est le segment de la population des délinquants qui connaît la

croissance la plus rapide. Le travail du Bureau dans ce secteur des services correctionnels continue de

documenter l'inégalité et les différences dans les résultats associés aux délinquants autochtones,

qui découlent de politiques et de pratiques correctionnelles fédérales.

### Rapport Mann sur les services correctionnels pour Autochtones

En novembre 2009, mon Bureau a publié un rapport indépendant rédigé par Michelle Mann

intitulé *De bonnes intentions, des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*. Le

rapport Mann constate que les résultats pour les délinquants autochtones continuent de traîner considérablement derrière ceux des délinquants non autochtones pour près de chaque indicateur de rendement en matière de services correctionnels. En comparaison à la population de détenus non autochtones, les délinquants autochtones ont tendance à être :

- Mis en liberté plus tard au cours de leur peine (faibles taux de mise en liberté conditionnelle).
- Surreprésentés dans la population carcérale en isolement.
- Plus souvent maintenus en incarcération jusqu'à leur libération d'office ou jusqu'à la date d'expiration de leur mandat.
- Plus souvent associés à un taux de risque plus élevé et à des besoins plus grands dans des catégories comme l'emploi, la réinsertion dans la collectivité et le soutien familial.

Mon Bureau reconnaît que le Service correctionnel n'a aucun pouvoir sur le nombre d'admissions dans les pénitenciers fédéraux. Le Service est à l'extrême réceptive du système de justice pénale et les facteurs socioéconomiques et historiques associés à la surreprésentation des Autochtones dans les populations carcérales – pauvreté,

Cela dit, le BEC comprend la lourdeur de la charge de travail que peuvent entraîner les trois niveaux d'examen des incidents de recours à la force. Comme le révèle le cas décrit précédemment, une interruption prolongée des activités et une fouille exceptionnelle dans un établissement peuvent provoquer de nombreux incidents séparés de recours à la force. Ces incidents nécessitent une quantité extraordinaire de documents et de séquences vidéo. Comme nous en avons discuté précédemment, le Bureau se rend parfaitement compte qu'il suffit de quelques cas de comportement d'automutilation répétée pour provoquer un grand nombre d'incidents de recours à la force.

Le Bureau appuie les efforts du SCC pour harmoniser la politique relative au recours à la force et le processus d'examen actuels avec les réalités opérationnelles contemporaines. Nous appuyons également les tentatives visant à réduire la production inutile ou superflue de rapports sur le recours à la force, lorsqu'il y a lieu. Toutefois, nous continuons d'insister sur la nécessité d'un processus d'examen rigoureux afin de prévenir et détecter les cas de recours inappropriés à la force et de prendre les mesures correctives opportunes appropriées à ces incidents.

C'est dans ce sens que nous sommes tout à fait en désaccord avec la récente décision du Service de ne plus considérer l'exposition ou le chargement

19. JE RECOMMANDE QUE TOUTS LES INCIDENTS COMPORTANT L'EMPLOI D'AGENTS CHIMIQUES OU D'AÉROSOLS INFLAMMATOIRES OU LES INCIDENTS OÙ L'ON EXPOSE, BRANDIT OU POINTE UNE ARME À FEU, Y COMPRIS QUELQUE USAGE MENAÇANT OU IMPLICITE D'UNE ARME, SOIENT CONSIDÉRÉS COMME UN RECOURS À LA FORCE DEVANT ÊTRE SIGNALÉ.

d'armes comme des incidents de recours à la force devant être signalés. Selon le Service, « l'intention de ce changement est d'aligner nos politiques sur celles d'autres services de maintien de l'ordre et à ce titre, l'exposition et le chargement d'une arme à feu ne correspondent plus à la définition de l'« utilisation » d'une arme<sup>10</sup>. Un établissement fédéral à sécurité maximale est un milieu unique, différent de tout autre service de maintien de l'ordre. Il n'y a tout simplement pas de points de comparaison valables. L'exposition d'une arme à feu est un acte ou une démonstration de force dont le Service est tenu de rendre compte.

Le résumé de cas exposé ci-dessus préoccupe mon

Bureau au plus haut point et l'enquête dont il fait

l'objet poursuit son cours.

Le recours à la force est la mesure

d'intervention la plus sévère que le Service

correctionnel du Canada peut prendre auprès

d'un délinquant. C'est une activité à risque élevé.

Inégalement, les procédures et pratiques

régissant le recours à la force doivent être

rigoureuses, adaptées et conformes aux lois et aux

politiques. À ce titre, le cadre d'examen du Service

en matière de recours à la force doit permettre

un recours raisonnable et légal à la force, être

en mesure d'empêcher tout recours inapproprié

à cette mesure, établir des normes minimales

de conformité et assurer la prise de mesures

correctives opportunes et efficaces en cas de

manquement.

C'est dans ce contexte que le Bureau s'inquiète

du fait que le nombre d'incidents de recours à

la force accuse une hausse supérieure à 25 %

en 2008-2009, par rapport à l'exercice financier

précédent. Les cas de non respect liés aux soins

de santé ont presque doublé. Dans la même

période, les cas de blessures subies par les détenus

sont passés de 138 à 222, tandis que les cas de

blessures subies par le personnel ont augmenté de

86 à 139. L'utilisation d'aérosols inflammatoires et

d'agents chimiques a également connu une hausse

considérable au cours de l'année précédente.

La majorité des incidents de recours à la force

sont survenus dans des établissements à sécurité

maximale.

Au cours de l'année sur laquelle porte le

rapport, le Bureau a continué de déterminer les

pratiques et procédures où le recours à la force

n'était pas en accord avec la mesure la moins

restrictive. Nous avons documenté plusieurs cas de

non conformité observés dans les secteurs suivants :

■ Les lignes directrices sur le Modèle de

gestion de situations

■ Le recours le moins restrictif à la force

■ La politique en matière d'enregistrements

vidéo

■ L'utilisation de cloisons pour le respect de

la vie privée

■ Les procédures de décontamination après

l'emploi d'aérosols inflammatoires ou

d'agents chimiques

■ Le contrôle des suivis de soins de santé

Selon notre expérience, les problèmes de non-

conformité avec le cadre de recours à la force du

Service se sont souvent répétés au fil du temps. Trop

souvent, il y a peu d'indications que des mesures

correctives efficaces, opportunes et uniformes ont été

mises en place, même une fois complété l'examen

au niveau de l'établissement, de l'administration

régionale et de l'administration centrale.

## Recours à la force

- Résumé de cas :** Une fouille exceptionnelle en vertu de l'article 53 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, effectuée à un pénitencier à sécurité maximale sur une période de 10 jours, donne lieu à 379 incidents séparés de recours à la force. Au cours de la fouille, les membres de l'équipe d'intervention en cas d'urgence et une équipe tactique munie de protections balistiques sont déployés pour faire un dénombrement des détenus, des patrouilles de sécurité, des extractions de cellule et des fouilles à nu. Pourtant dociles, les détenus sont souvent fouillés sous la menace des armes à feu. L'exercice d'examen régional a révélé plusieurs points de non conformité.
- Le mode de déploiement des armes à feu semblait outrepasser l'autorisation du directeur de l'établissement, ne représentait pas l'option la moins restrictive disponible et, dans certains cas, le déploiement des armes était excessif et dangereux.
  - La qualité de l'enregistrement vidéo était inférieure à la norme et incohérente, car il

- y avait plusieurs lacunes importantes dans les opérations et il manquait des séquences vidéo. Un certain nombre de manœuvres n'ont pas été reconnues comme des recours à la force devant être signalés.
- Il y a eu des manquements au respect de la vie privée et à la dignité des détenus au cours du processus de fouille à nu.
  - Les rapports ultérieurs étaient mal faits, le contrôle de la qualité faisait défaut et beaucoup ont été perdus ou égarés.
  - Dans 100 des 379 cas de recours à la force, les armes à feu ont été pointées directement sur les détenus, parfois après leur avoir passé les menottes et après l'ouverture des portes des cellules.
  - Les normes en matière de soins de santé n'ont pas été respectées dans 195 cas.
- Selon l'examen régional, à la fin des 10 jours de fouille, les détenus montraient des signes visibles d'agitation en raison du manque d'hygiène signalé – certains n'avaient pas pris de douche depuis des jours et n'avaient pas de savon ni de papier hygiénique dans leur cellule.

générale. Dans certains cas, les unités fonctionnent comme « maison d'arrêt » ou point de transition entre le placement en isolement et le retour à la population générale. En l'absence de programmes ou de traitements d'intervention spéciaux, les détenus peuvent percevoir leur placement dans ces unités comme une mesure punitive. Habituellement, ces unités limitent le temps passé à l'extérieur de la cellule et l'accès aux activités, visites ou programmes réguliers peut donc être considérablement réduit. Le privilège des contacts avec autrui dont jouit habituellement la population générale, par exemple à la cantine et dans les activités sociales, peut être refusé.

Dans un certain nombre de rapports annuels précédents, mon Bureau a soulevé des préoccupations concernant les formes d'isolement portant toutes sortes de noms dans un certain nombre de rapports annuels précédents. La situation ne s'améliore guère. Le Service exploite maintenant plusieurs unités de solutions intermédiaires qui privent carrément un

important segment de la population de garanties procédurales et juridiques. La loi reconnaît seulement deux populations de détenus : la population générale, dont les détenus ont des contacts avec autrui, et l'isolement préventif, où les contacts sont nécessairement limités, quoique temporairement, sous réserve des examens et mesures de protection prescrits, pour des raisons de sécurité et de protection.

**18. JE RECOMMANDE AU MINISTRE D'ORDONNER AU SERVICE DE FAIRE L'EXAMEN IMMÉDIAT DE TOUS LES CAS DE DÉTENU PLACÉ DANS DES UNITÉS À CONDITIONS SEMBLABLES À L'ISOLEMENT, POUR S'ASSURER DE LEUR ACCORDER LES MÊMES PROTECTIONS IMPOSÉES PAR LA LOI ET LE MÊME ACCÈS AUX PROGRAMMES DONT JOUIT LA POPULATION GÉNÉRALE.**

Conditions semblables à l'isolement

Au cours de l'année sur laquelle porte le rapport, mon Bureau a continué d'enquêter sur les

préoccupations relatives à des conditions de détention en établissement qui ressemblent

à l'isolement et sont vécues comme tel, mais auxquelles on prête d'autres noms ou d'autres

fonctions, y compris les unités structurées améliorées, de besoins spéciaux, de transition et

d'orientation. Aux termes de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

ces rangées ou ces unités ne correspondraient définitivement pas à des locaux pour la

« population générale ». Habituellement, les conditions de détention dans ces unités diffèrent

peu de celles qui prévalent dans une rangée d'isolement ordinaire. À notre avis, ces unités

continuent de servir et de profiter à défaut d'un effort national pour offrir des solutions de

rechange permettant de réduire le nombre de détenus en isolement et d'aider les délinquants à

réintégrer la population générale. Comme elles fonctionnent en dehors

des mesures de protection et des garanties procédurales prévues dans les lois et politiques, ces

unités de « solutions intermédiaires » spécialisées soulèvent un certain nombre de préoccupations en

matière d'application régulière de la loi dont, et non les moindres, les raisons d'être et les critères

du placement et (ou) du retour à la population

tous les programmes correctionnels, éducatifs et

professionnels réunis.

L'augmentation importante de la population de délinquants et les peines plus longues susceptibles de découler des mesures législatives permettent de conclure qu'il y aura d'énormes lacunes en matière de capacité, car l'infrastructure matérielle en place ne suffira tout simplement pas à répondre à la demande prévue.

17. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE

RENDRE PUBLIC SON PLAN À LONG

TERME EN MATIÈRE D'IMMOBILISATIONS, D'INSTALLATIONS ET D'EXPLOITATION,

DÈS L'APPROBATION PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR, Y COMPRIS LES PRÉVISIONS DE LA

POPULATION CARCÉRALE, LES DÉPENSES EN CAPITAL PRÉVUES POUR LES NOUVELLES

CONSTRUCTIONS ET LES COÛTS D'ENTRETIEN PERMANENTS.

Il faut remplacer une grande partie de l'infrastructure matérielle du SCC. Les établissements correctionnels fédéraux ont en moyenne 46 ans. Plusieurs sont désignés comme édifices à valeur patrimoniale d'importance nationale ou locale. Cinq pénitenciers ont été construits entre 1835 et 1900. Plusieurs ont servi bien plus longtemps que prévu, tandis que de nombreux autres sont utilisés au-delà de leurs

capacités matérielles. Les immeubles fédéraux sont vieux et il en coûte de plus en plus cher pour les exploiter, les remettre en état et les entretenir. Les dépenses prévues au chapitre des établissements pour 2009-2010 sont de 146,3 millions de dollars, et les frais d'entretien et d'ingénierie dépassent 100 millions de dollars. Par comparaison, on consacre plus de dollars à l'entretien de l'infrastructure matérielle qu'à

- Les délinquants ont commencé à uriner et déféquer dans des sacs en plastique pour se soulager. Ils tiraient les sacs par la fenêtre, dont le contenu se déversait sur le rebord de fenêtre ou celui des étages inférieurs. En atterrissant sur le sol, les sacs de plastique éclataient ou les rongeurs ou les oiseaux les éventraient.
- Il y avait une odeur infecte très forte dans les cellules des unités résidentielles touchées. (Ces incidents sont survenus en été.)
- L'absence d'eau courante dans les cellules individuelles empêchait les détenus de se laver les mains et de respecter l'hygiène la plus élémentaire.
- Au cours de l'interruption des activités, les repas étaient servis dans les cellules, sans accès à l'eau courante.

Le rapport faisait état de préoccupations sérieuses au sujet de la dignité, de l'hygiène et de la santé des détenus. En réponse au rapport d'enquête, le directeur de l'établissement a fait distribuer des lingettes sanitaires avec les plateaux des repas servis en cellule au cours de la période de modification des activités. Fait encore plus important, ce dernier a reconnu les problèmes liés à l'accès aux installations sanitaires et à leur utilisation. Le Service s'est engagé à augmenter le nombre de cellules avec eau courante et toilette disponibles dans les unités résidentielles, et a approuvé en juillet 2009 un projet de transformation de toutes les cellules nues en cellules avec eau courante. Le début de la construction est prévu en juin 2010. Les détenus dont les cellules sont touchées ont été déplacés dans d'autres unités ou établissements jusqu'à la fin de la construction.

un établissement à sécurité moyenne dans la région du Pacifique, un enquêteur a plusieurs

détention et de l'infrastructure physique durant une modification (interruption) des activités. Le

d'un certain nombre de plaintes reçues par le BEC concernant les conditions de détention

(Interruption) dans l'établissement. Le directeur de l'établissement avait décidé de modifier les

quant à la sécurité de certains détenus durant une cessation de travail organisée par la

diverses préoccupations (c.-à-d. fermeture de la cour durant la journée de travail, accès aux

de règlement des griefs et mise en place d'une journée de travail structurée).

L'infrastructure matérielle des rangées est organisée de telle manière qu'il n'y a pas d'ea

autrement dit, il n'y a ni toilette ni lavabo.

en plastique pour uriner, mais elles n'avaient aucune utilité pour aller à la selle.

- découvert ce qui suit :

sanitaires de la rangée.

limité. Les détenus sont inscrits sur une liste

détenus sont confinés à leur cellule 24 heures

interruption des activités, durant laquelle les



programmes correctionnels en temps utile, et pour

les faire baisser de niveau de sécurité afin de les

préparer à leur mise en liberté sous condition.

Une conclusion s'impose : trop de délinquants

sont incarcérés dans des établissements à sécurité

moyenne alors que leur profil de risque, leur

admissibilité à la mise en liberté et la gestion des

cas ne justifient pas le degré de sécurité établi

dans leur classement. Ces mesures contreviennent

à l'exigence de recourir à la mesure la moins

restrictive aux termes de la Loi sur le système

correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Selon la politique du CSC, il faut évaluer les

délinquants pour déterminer si la double

occupation leur convient, d'après les critères suivants :

■ la compatibilité;

■ la vulnérabilité;

■ le comportement agressif ou permissif;

■ les considérations liées à la sécurité

préventive;

■ les renseignements à caractère médical;

■ le profil criminel;

■ les renseignements à caractère

psychologique.

Le Service a la responsabilité de faire ces évaluations

et de les consigner. Sur le plan pratique, le partage

des locaux ne convient pas à tous les détenus. Dans

certains cas, nous constatons que ces évaluations

pour le placement en double occupation ne sont

même pas faites, encore moins en temps opportun

ou de façon complète.

15. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE FAIRE

L'EXAMEN DES CAS DES DÉLINQUANTS

INCARCÉRÉS EN ÉTABLISSMENT À SÉCURITÉ

MOYENNE QUE LA COMMISSION NATIONALE

DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

(CNLC) A LIBÉRÉS DIRECTEMENT DANS LA

COLLECTIVITÉ, ET DE DÉTERMINER POUR

QUELLES RAISONS ON NE LOGEAIT PAS CES

DÉLINQUANTS DANS UN ÉTABLISSMENT À

SÉCURITÉ MINIMALE AVANT LEUR MISE EN

LIBERTÉ.

16. JE RECOMMANDE QUE LES CRITÈRES

SERVANT À L'ÉVALUATION DES DÉTENUS

POUR LE PLACEMENT EN DOUBLE

OCCUPATION SOIENT APPLIQUÉS

CONFORMÉMENT À LA POLITIQUE, EN

TEMPS OPPORTUN ET DE FAÇON COMPLÈTE,

ET QUE LES AUTORITÉS RÉGIONALES EN

FASSENT RÉGULIÈREMENT L'EXAMEN (C.-A.-D.

TRIMESTRIELLEMENT).

« logés » dans une cellule d'isolement à cause des pénuries de locaux dans les établissements à sécurité maximale. D'autres cas de gestion de la population ont été portés à notre attention, y compris le transfèrement de femmes d'une région à une autre pour la durée de l'évaluation initiale. Au fur et à mesure que la population à gérer augmente, il y aura probablement une recrudescence des incidents de violence en établissement. Les pénitenciers fédéraux bondés ou dépassant leur capacité sont des lieux très bruyants et chaotiques. Vivre dans un établissement carcéral laisse peu de place à la vie privée. Tous les aspects de la vie d'un délinquant sont régis par des activités routinières, la surveillance, les fouilles et les dénombrements. Compte tenu du taux élevé des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, de la violence et d'appartenance à un gang criminel, il est difficile d'imaginer comment on pourrait considérer la double occupation comme une solution correctionnelle appropriée ou durable au surpeuplement, à courte ou à longue échéance. La capacité physique est déjà très limitée et compromise dans les établissements à sécurité maximale, là où la hausse prévue de la population sera le plus marqué et où la majorité des programmes correctionnels seront concentrés. Bien que les établissements à sécurité minimale fonctionnent généralement au-dessous de leur capacité, à l'exercice financier 2009-

2010, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) a libéré directement dans la collectivité 650 détenus incarcérés en établissement à sécurité moyenne. Le Service a appuyé la majorité de ces mises en liberté sous condition. Étant donné que la CNLC a déterminé que ces délinquants ne représentaient aucun risque inacceptable pour la société, on peut se demander pourquoi on les détenait à un niveau de sécurité plus élevé que nécessaire avant leur mise en liberté. Après examen attentif, les taux élevés de double occupation dans les établissements à sécurité moyenne sont le fruit de problèmes plus difficiles à résoudre que le Bureau a soulevés à maintes reprises – un manque de capacité pour faire franchir aux délinquants les étapes de leurs



## Gestion de la population en hausse

**Résumé de cas :** Un détenu d'un établissement à sécurité maximale passe de l'isolement préventif à une cellule à double occupation, bien que son dossier contienne une évaluation psychologique précisant qu'il serait préférable de le placer dans une cellule individuelle en raison de ses antécédents psychiatriques. Le détenu agresse son compagnon de cellule, puis est transféré à l'Unité spéciale de détention (USD).

psychiatriques régionaux sont loin d'être idéales ou thérapeutiques sur le plan de la santé mentale – les unités résidentielles sont souvent bruyantes, surpeuplées et privées de lumière naturelle. Plusieurs établissements à sécurité moyenne et à sécurité maximale logent les délinquants dans des unités dites de « besoins spéciaux », comme solution de rechange à l'isolement ou en remplacement de soins de santé mentale appropriés, à cause de la difficulté d'avoir accès à des lits dans les centres de traitement régionaux. D'après les estimations du SCC, la capacité en lits des cinq centres de traitement régionaux répond seulement à 50 % des besoins déterminés. Il y a même des demandes d'exemption de « double occupation » dans les cellules d'isolement où deux détenus doivent se partager jusqu'à 23 heures sur 24 l'espace conçu pour un seul occupant. En particulier, trois établissements pour femmes sur cinq, des régions de l'Atlantique, du Québec et des Prairies, ont une exemption de double occupation pour les délinquantes de leurs unités de garde en milieu fermé (à sécurité maximale). Le BEC est intervenu dans les cas où des femmes détenues dans un établissement à sécurité maximale avaient été involontairement transférées dans des établissements provinciaux pour des raisons d'exigences opérationnelles et de capacité d'accueil insuffisante dans les unités de garde en milieu fermé. Certaines femmes sont

Selon la politique du SCC et conformément aux pratiques internationales reconnues, la directive du commissaire sur le logement des détenus précise que l'occupation simple est le mode d'hébergement des délinquants privilégié et le plus approprié au plan correctionnel. Au cours des cinq dernières années, le taux de « double occupation » (c. à-d. loger deux délinquants dans une cellule conçue pour une occupation simple) a augmenté de 50 %. Dans la période sur laquelle porte le rapport, la norme de l'occupation simple n'a pas été appliquée dans le cas d'au moins 1 300 détenus, ou 10 % de la population totale de sexe masculin. Certains détenus qui partagent une cellule dorment maintenant dans des lits superposés et d'autres dans un lit pliant ou un matelas sur le sol. Les conditions de détention physique qui prévalent dans certains établissements

des délinquants, pour les affecter aux postes de contrôle, aux tours de surveillance ou aux barrières électroniques, élimine une source importante de contacts avec la population carcérale. L'agent de correction moderne devrait être plus qu'un géôlier<sup>8</sup>. Une bonne sécurité active est essentielle à la santé et à la sécurité des détenus et du personnel. Cela touche le double mandat du Service : exercer un contrôle raisonnable et efficace tout en facilitant la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants. Le respect mutuel de même que l'interaction positive et constructive entre le personnel et les délinquants sont l'indication qu'un établissement est sain et sécuritaire. Le Service a pris un certain nombre d'engagements très précis pour renforcer ses pratiques de sécurité active en réponse à notre travail continu sur les décès en établissement et à des questions connexes soulevées dans notre rapport annuel 2008-2009. Des notes de service et des bulletins politiques rappelant au personnel leurs devoirs en matière de sécurité active ont été distribués aux unités opérationnelles. On a instauré un nouveau dénombrement debout des détenus en juillet 2009, et une augmentation des patrouilles de sécurité dans les établissements à sécurité maximale, à sécurité moyenne et à

niveaux de sécurité multiples. Dans la période sur laquelle porte le rapport, le Bureau a fait part de ses commentaires sur une ébauche révisée de la Directive du commissaire n° 560 (Sécurité active). En mars 2009, le Service a produit le rapport d'un groupe de travail sur les établissements à sécurité moyenne qui faisait valoir la nécessité de donner plus de formations d'appoint sur la sécurité active.

**14. LE SERVICE DEVRAIT DANS UNE CERTAINE MESURE RENFORCER SES PRATIQUES ET PRINCIPES DE SÉCURITÉ ACTIVE ET METTRE EN ŒUVRE LA RECOMMANDATION DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MOYENNE QUI FAIT VALOIR LA NÉCESSITÉ DE FORMATIONS D'APPOINT SUPPLÉMENTAIRES ET OBLIGATOIRES SUR LA SÉCURITÉ ACTIVE.**

## Sécurité active

Au cours de leurs visites dans des établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne dans la dernière année, mes enquêteurs ont signalé un certain nombre de thèmes et de préoccupations concernant un manque appréciable d'échanges significatifs et constructifs entre les délinquants et le personnel de première ligne. Un déclin global de la sécurité active a comme répercussion concrète que les détenus passent des périodes beaucoup plus longues dans leurs cellules. Avec l'utilisation accrue de postes de commandement (ou de sphères de contrôle), de guérites ou barrières à commande électronique, de la surveillance omniprésente par caméras ainsi que de la détection électronique, de moyens de fouille et de surveillance des détenus, il y a relativement moins de contacts entre et parmi le personnel et les détenus. Aux niveaux élevés de sécurité, les déplacements de la population semblent plus strictement contrôlés et réglementés que jamais. Il y a de plus en plus de restrictions sur l'accès des détenus aux ressources communes, y compris à la cour, aux activités récréatives et aux travaux manuels de loisir.

L'interruption des activités semble plus fréquente et sert parfois à faciliter les exercices d'entraînement ou les réunions de personnel.

On a consigné un nombre croissant de fouilles « exceptionnelles » et d'activités « modifiées » (restreintes) aux termes de l'article 53, durant la période sur laquelle porte le rapport. Ces mesures peuvent pratiquement paralyser un établissement, parfois des semaines d'affilée. Les interruptions indéfiniment prolongées de l'accès à la formation, à la prestation des programmes ainsi que l'accès restreint aux agents de gestion des cas sont des conséquences courantes, bien qu'involontaires, de ces mesures.

Les questions patronales-syndicales liées aux horaires de travail, aux affectations du tableau de service et aux normes nationales de déploiement ont une incidence de plus en plus grande sur la disponibilité du personnel pour surveiller les zones communes, et peuvent considérablement restreindre l'accès des détenus à la cour, aux activités récréatives, aux périodes d'appels personnels, aux repas et aux visites familiales. Le personnel qui surveillerait normalement les activités du groupe de détenus est souvent le premier à être réaffecté à d'autres tâches, suivant les besoins. Ces perturbations des activités peuvent avoir des répercussions importantes et négatives sur l'« humeur » de l'établissement.

Soustraire les agents de correction de leurs engagements actifs et réguliers auprès

plus restreints qu'auparavant. Dans les neuf mois suivant l'émeute, on a dénombré deux suicides, 17 blessures d'automutilation, 14 grèves de la faim et sept surdoses interrompues. Certains des problèmes clés qui ont déclenché l'émeute n'ont pas été réglés :

- Diverses activités quotidiennes accusent encore des retards (y compris les repas, les périodes récréatives et le travail).
- La cour de récréation n'a pas été rouverte.
- Les relations entre les détenus et le personnel restent mauvaises.
- Les tensions patronales-syndicales persistent.

de l'établissement et la supervision par des équipes de gestion des cas. La période prolongée d'interruption des activités consécutive à l'émeute a créé des conditions de détention semblables à l'isolement pour tous les délinquants. Cette situation a eu des effets particulièrement nuisibles sur les délinquants atteints de maladie mentale. Les mesures de protection de la politique en matière d'isolement – comme les visites quotidiennes d'une infirmière et les visites bimestrielles d'un professionnel de la santé mentale – n'ont pas été respectées, malgré le régime semblable à l'isolement. Même aujourd'hui, les réunions et les déplacements des détenus restent beaucoup

Nous avons observé que les conditions de détention, surtout aux niveaux élevés de sécurité, sont de plus en plus restreintes sur le plan des contacts, des déplacements et des réunions des détenus. Un profil changeant et de plus en plus complexe des détenus offre un éventail de problèmes de gestion de la population, y compris l'appartenance à un gang, la toxicomanie, la drogue dans les établissements, la diversité culturelle et la prévalence des troubles de santé mentale. À notre avis, un déclin général des

pratiques de sécurité active a conduit au recours excessif à des méthodes plus statiques pour assurer la surveillance et la conformité. Un régime correctionnel plus limité et plus austère ne mène pas nécessairement à des conditions de travail plus sûres pour le personnel ou à un milieu de vie plus positif pour les délinquants. Nous nous craignons généralement que les installations régionales des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral connaissent actuellement un resserrement semblable des conditions de détention physique.

### 3 CONDITIONS DE DÉTENTION

Résumé de cas : Le 21 juillet 2009, des tensions

accumulées entre les détenus et le personnel

dans un établissement à sécurité moyenne

de la région de l'Ontario aboutissent à des

« troubles » (émeute) qui durent environ 12

heures. Les déclencheurs immédiats semblent

être les retards répétés d'ouverture de la période

récréative du soir, l'accès restreint à la cour et la

mauvaise organisation de la journée des visites

familiales. Les mauvaises relations entre les

détenus et le personnel ainsi que les tensions

entre les parties patronales-syndicales existent

depuis bien longtemps.

Le jour en question, le comité de détenus

fait savoir qu'il y aura une « occupation »

pacifique des lieux durant la période récréative

de la soirée pour protester contre les retards

systémiques du début de cette période. Le

directeur de l'établissement envoie une note au

personnel correctionnel précisant que la période

de récréation doit sans faute commencer à

l'heure ce soir-là. Les agents de correction

refusent d'obtempérer à moins de disposer

d'aérosols inflammatoires. La récréation

débute avec quelque 90 minutes de retard à

cause des négociations entre la direction de

l'établissement et le personnel au sujet des

aérosols inflammatoires.

Vers la fin de la période récréative, les

détenus sont de plus en plus agressifs et

verbalement violents. Ils refusent de quitter la

cour et commencent à saccager les portes de

la cour et l'enceinte, et 211 des 565 détenus

de l'établissement déclenchent une émeute. Il

faut faire appel à 125 membres des effectifs

de cinq établissements pour étouffer l'émeute

ainsi qu'à la police provinciale/territoriale et aux

hôpitaux locaux. Beaucoup d'agents doivent

rester sur les lieux plus de 12 heures. Au cours

de l'incident, la distribution des armes à feu est

incorrectement surveillée ou consignée. Dans de

nombreux cas, des armes sont mises entre les

maines de personnes sans formation adéquate.

Les détenus saccagent plusieurs endroits avec

des objets divers, y compris des outils volés

dans un centre de contrôle CORCAN sur place,

et endommagent la cour de récréation, le centre

de soins de santé, l'aire d'isolement, les unités

résidentielles, l'enceinte de l'unité et les aires de

services d'alimentation. Des stocks importants

de narcotiques et de médicaments contrôlés du

centre de soins de santé sont volés, 10 détenus

sont envoyés à un hôpital extérieur pour des

symptômes de surdose et un détenu meurt.

Après l'émeute, diverses formes de

modification des activités courantes de

l'établissement (interruption des activités)

sont imposées, y compris de longues périodes

de visites réduites, la limitation des exercices

à l'extérieur, l'accès restreint aux services



■ La participation du Comité de direction,

y compris le suivi, est en grande partie

superficielle et manque de conviction.

■ On met à contribution le personnel

subalterne pour commenter le travail

de supérieurs, ou les membres d'un

groupe professionnel pour commenter le

travail des membres d'un autre groupe

professionnel.

■ Les malades en phase terminale qu'il

serait justifié de libérer pour des raisons

de compassion sont rarement préparés ni

même soutenus.

En partant du principe qu'un processus de

rechange d'examen des cas de décès doit aussi

être conforme à l'exigence découlant de la Loi sur

le système correctionnel et la mise en liberté sous

condition, mon Bureau a soumis un ensemble de

recommandations :

1. Un médecin devrait présider tout Comité

d'enquête sur les décès de cause naturelle.

2. Tous les Comités d'enquête devraient inclure

un examen des soins cliniques donnés avant

le décès de cause naturelle d'un délinquant,

y compris les soins dispensés dans des

équipements collectifs extérieurs.

3. Un praticien extérieur au SCC devrait être

membre permanent du Comité d'examen des

cas de décès.

4. L'examen par le Comité de direction des

Comités d'enquête réunis aux termes du

processus d'examen des cas de décès devrait

comprendre le rapport définitif complet du

Comité d'examen des cas de décès.

5. Les Comités régionaux d'examen des cas de

décès devraient se réunir chaque trimestre et

exiger au besoin des visites des installations

et des entrevues, pour vérifier le dossier

documentaire.

13. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE

SUSPENDRE IMMÉDIATEMENT L'EXERCICE

D'EXAMEN DES CAS DE DÉCÈS JUSQU'À CE

QUE L'ON PUISSE FAIRE VALIDER LES LIGNES

DIRECTRICES DE FAÇON INDÉPENDANTE

ET EXPERTE POUR SATISFAIRE AUX

DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 19 DE LA LOI

SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA

MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION. DANS

L'INTÉRÊT DE LA TRANSPARENCE ET DE

L'IMPUTABILITÉ, LES RÉSULTATS DE CET

EXAMEN DEVRAIENT ÊTRE RENDUS PUBLICS.

**Processus d'examen des cas de décès**

En vertu de l'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le BFC fait l'examen de tous les décès en établissant. Dans l'année sur laquelle porte le rapport, le Service a consolidé son processus d'examen des cas de décès, qui constitue essentiellement une solution « de rechange » à l'exercice de l'article 19 pour l'examen des décès attribuables à des prétendues « causes naturelles ». En 2009-2010, le BFC a examiné plus de 100 décès transférés dans le cadre du cycle d'examen de rechange.

En général, nous ne sommes pas convaincus que le processus d'examen des cas de décès soit pleinement adapté ou fidèle à la résolution du Service de réduire les décès en établissant des évitables et à sa responsabilité de préserver la vie. Nous avons écrit au Service pour lui résumer notre principale préoccupation; nous craignons en effet que les décès de causes « naturelles » ne soient pas traités avec le degré de rigueur, de précision, d'intégrité et de responsabilité permettant de déceler les erreurs, d'établir des mesures correctives de suivi et de prévenir les décès évitables à l'avenir. On peut penser que la catégorisation préalable des décès en causes « prévues » et (ou) « naturelles » par le Service, avant même le début du processus d'examen des cas de décès, prédétermine les résultats.

Notre étude des cas soumis au processus d'examen des cas de décès révèle les lacunes qui suivent sur le plan des procédures et de l'imputabilité :

- Le manque d'indépendance.
- Il n'y a aucune exigence d'inclure un membre externe dans la composition du Comité d'examen des cas de décès. (Ces « comités » comprennent normalement un seul membre.)
- Aucune des enquêtes sur les cas de décès n'a fait l'objet d'un examen indépendant.
- Il n'y a aucune exigence de s'entretenir avec le personnel ou avec une partie indépendante pour corroborer les soins cliniques donnés. L'examen des cas est habituellement descriptif et dénué de contenu analytique ou de commentaires cliniques.
- Des documents essentiels, y compris les notes de fermeture, le rapport du coroner et le certificat établissant la cause officielle du décès, sont souvent absents des dossiers.

- Les problèmes de conformité sont rarement identifiés; les mesures correctives sont rarement prises en note et des recommandations ne sont pas normalement formulées.

ses progrès et de sa capacité de prévenir les décès en établissement. Nous réitérons ci-après nos suggestions concernant un tel cadre de rendement :

- Des installations séparées et d'autres solutions de garde des détenus atteints de graves troubles de santé mentale.
- Des plans approfondis de soins cliniques (comprenant les besoins en matière de sécurité, de services cliniques et de programmes) élaborés et mis en œuvre par des équipes interdisciplinaires en établissement et communiques au besoin aux employés de première ligne.
- Une diminution du nombre de postes de professionnels de la santé mentale qui demeurent vacants et des postes non pourvus dont les fonctions sont assumées par d'autres employés.
- Une augmentation des contacts directs (en personne) entre les professionnels de la santé mentale et les détenus placés en isolement.
- Une réduction des cas de recours à la force contre des délinquants qui souffrent de graves troubles mentaux.

- Le respect des politiques concernant la notification du personnel des soins de santé ou d'autres intervenants d'urgence qui répondent et interviennent en cas d'urgences médicales, y compris en pratiquant la réanimation cardio-respiratoire (RCR) et en utilisant des défibrillateurs externes automatiques (DEA).

12. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE RENDRE PUBLIC SON CADRE DE RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE RENDEMENT POUR RÉDUIRE LES DÉCÈS ÉVITABLES EN ÉTABLISSEMENT AU COURS DE L'EXERCICE FINANCIER 2010-2011 ET DE FAIRE DE CE DOCUMENT UN DOSSIER PUBLIC POUR LE SUIVI ANNUEL DES PROGRÈS DANS CE VOLET DES SERVICES CORRECTIONNELS.

inacceptable. Le Bureau a affirmé publiquement qu'il est inhumain et non sécuritaire de recourir à l'isolement ou à l'isolement cellulaire pour de longues périodes ainsi qu'au matériel de contrainte physique pour gérer les délinquants atteints de troubles mentaux. Je ne m'attends pas à ce que l'instance correctionnelle accueille avec enthousiasme mes demandes d'intervention extérieure, de surveillance indépendante et de prises de décisions extérieures, mais je les juge nécessaires pour la réforme et le progrès.

Fait troublant, les mêmes structures de gouvernance et d'imputabilité qui faisaient défaut dans le cas de la jeune Ashley Smith sont pour la plupart encore en place. Les directrices d'établissements pour femmes ne relèvent toujours pas d'une instance centrale au niveau national. Il n'y a toujours pas de surveillance experte et indépendante pour les détenus atteints de problèmes mentaux maintenus en isolement de longue durée (plus de 60 jours). Les comités d'enquête nationale sur les tentatives de suicide et les cas graves d'automutilation ne sont toujours pas présidés par des professionnels de la santé mentale indépendants.

Le BFC a toujours insisté sur la nécessité que le SCC améliore la transparence et l'imputabilité dans ce volet des services correctionnels. Le Service a répondu par une série d'initiatives. Au cours de la période sur laquelle porte le rapport,

un certain nombre de propositions ont été présentées : l'examen opérationnel indépendant de l'isolement de longue durée des détenus atteints de maladie mentale; l'examen externe de la procédure de règlement des plaintes et griefs des délinquants; un comité d'examen indépendant chargé de donner des conseils pour la prévention et la réduction des décès attribuables à une cause non naturelle dans les établissements fédéraux (suicide, meurtre, surdose et décès de cause inconnue); enfin, l'engagement du Service de rendre compte de la réduction du taux de décès des délinquants attribuables à des causes autres que naturelles dans les cinq prochaines années, dans ses *Rapports sur les plans et les priorités*. Le BFC réserve un bon accueil à ces activités et les recommande. Nous encourageons le Service à traduire les leçons apprises en activités et mesures préventives qui réduiraient les décès évitables dans les pénitenciers fédéraux.

La prévention des décès en établissant une demande un effort faisant appel à la « totalité » du système correctionnel. Elle ne peut se faire dans l'isolement, au coup par coup ou de façon cloisonnée. Elle exige une intégration de l'effort et de la vision – un véritable continuum de soins dans tous les secteurs de l'activité correctionnelle. Nous voyons d'un œil favorable l'engagement du Service d'établir un cadre de responsabilité, y compris des indicateurs de rendement, pour faire le suivi de

En décembre 2009, on a diffusé des lignes directrices pour l'utilisation des DEA dans les établissements du SCC. Fait significatif, les lignes directrices exigent que chaque établissement

élabore un programme DEA. Neuf années se sont écoulées depuis qu'on a soulevé cette question pour la première fois.

En dix ans, soit de 1998 à 2008, 532 délinquants sont décédés dans un centre fédéral de diverses causes connues – mort naturelle, suicide, accident ou homicide. Durant cette période, 20 % des décès (ou 107 détenus) étaient des suicides et 6,8 % (ou 36 décès), des homicides. Le taux de suicide est d'environ 84 sur 100 000 chez les détenus des établissements fédéraux, un pourcentage nettement supérieur au taux national qui était de 11,3 suicides sur 100 000 en 2004. En 2007, le taux d'homicides des délinquants sous responsabilité fédérale était d'environ 28 sur 100 000, par rapport au taux national de 1,8 sur 100 000.

Le BEC continue de polariser son attention sur la détermination des facteurs liés aux décès évitables en établissement et leur traitement. Dans la période sur laquelle porte le rapport, le travail en cours a porté sur ces volets :

## ■ Diffusion de trois rapports d'étape ou évaluations trimestrielles quant à la réponse du SCC aux constatations et recommandations de nos rapports ou enquêtes sur les décès en établissement.

- Renhaussement du profil des facteurs liés à la prévention des décès en établissement, y compris le recours à l'isolement cellulaire, la prévention du suicide et la sensibilisation à cette cause de décès, la capacité de première réponse et la sécurité active.
- Tenir le Service responsable et imputable pour les décès évitables.
- Examen des cas de décès en établissement en vertu de l'article 19, y compris ceux du processus d'enquête de rechange du SCC (examen des cas de décès).
- Participation à la Table ronde nationale sur les décès en établissement.
- Partenariat avec le milieu universitaire pour faire des études à jour et indépendantes sur les décès en établissement au Canada.

Comme je l'ai affirmé publiquement, tant que l'imputabilité ne sera pas renforcée aux niveaux pénitentiaire, régional et national et que le placement en isolement ne fera pas l'objet d'un examen externe, la probabilité que des décès évitables se produisent à l'avenir restera élevée et

## 2 DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT

Résumé de cas : Chaque rapport du coroner portant sur les quatre décès distincts survenus entre 2001 et 2005 recommandait d'installer des défibrillateurs externes automatisés (DEA) dans tous les établissements correctionnels fédéraux. Au départ, le SCC se montrait réticent à mettre en œuvre ces recommandations, à cause d'un certain nombre de préoccupations, par exemple la crainte qu'un DEA ne permette pas de réanimer un détenu dans un cas de strangulation par pendaison. Un projet pilote a vu le jour dans un établissement à sécurité minimale en 2006. Un certain nombre d'unités ont alors envisagé d'installer des DEA, mais on leur a suggéré d'en retarder l'installation jusqu'à ce que les résultats du projet pilote soient connus. Ce dernier n'a encore jamais été évalué. En réponse à la diffusion publique par le Bureau de son **Étude sur les décès en établissement** en février 2007, le ministre de la Sécurité publique a annoncé que le gouvernement installerait des DEA dans tous les établissements correctionnels fédéraux avant la fin de l'exercice et qu'il affecterait à cette activité environ un million de dollars du budget courant. Après l'intervention du ministre, la distribution des DEA a commencé, toutefois, on a montré une certaine résistance face à l'utilisation de ces appareils par des employés d'autres secteurs que les soins de santé pour venir en aide aux délinquants.

En février 2009, on a distribué un document de « mise à jour » national stipulant que des personnes sans formation officielle pouvaient utiliser les DEA, puisqu'ils sont du même type que les appareils en usage dans divers lieux publics. Préoccupé par ce point, le syndicat représentant les agents correctionnels a demandé que ceux-ci reçoivent une formation sur l'utilisation des DEA et qu'il ne soit jamais exigé qu'ils utilisent cette technologie s'ils ne sont pas à l'aise de le faire. Le syndicat s'inquiétait également du risque que les délinquants se servent des DEA comme armes, s'ils y avaient accès. En mars 2009, les normes nationales en matière de premiers soins ont été mises à jour pour inclure la formation propre aux DEA. Dans les établissements, on continue de se demander si les personnes qui ont reçu une formation en premiers soins avant cette date devraient renouveler leur accréditation. Les instructions fournies avec les DEA précisent que l'appareil ne fonctionne pas pour les battements de cœur réguliers, ce qui élimine le risque de se servir d'un DEA comme arme. Au milieu de l'année 2009, de nombreux établissements ont reçu des appareils DEA; un certain nombre de difficultés ont toutefois ralenti leur installation, y compris le choix du lieu optimal où les placer, la formation du personnel et la disponibilité des armoires pour leur rangement.

- 11. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE FAIRE**
- **Les soins palliatifs;**
  - **L'emploi et les programmes professionnels;**
  - **La mise en liberté sous condition pour des raisons de compassion.**

Le BEC sait qu'une division distincte de la Direction générale a déjà fait un suivi des problèmes liés aux délinquants âgés, mais l'initiative semble être tombée dans les oubliettes. Nous savons également qu'il existe un formulaire d'évaluation initiale de l'état de santé pour les détenus âgés d'au moins 50 ans et (ou) ceux qui ont besoin de soins particuliers, mais nous ne savons pas si l'on prend vraiment la peine de remplir ce formulaire et de l'envoyer à l'établissement où le délinquant est incarcéré. Compte tenu des nombreuses initiatives stratégiques qui pourraient entraîner l'augmentation générale de la durée des peines d'emprisonnement, il est opportun de polariser davantage notre attention sur les délinquants âgés.

UNE STRATÉGIE POUR RÉPONDRE AUX  
BESOINS ACTUELS ET PRÉVUS EN MATIÈRE  
DE SANTÉ PHYSIQUE DANS LES SECTEURS  
DU LOGEMENT, DE L'ÉLABORATION DES  
PROGRAMMES, DES SOINS POUR MAXIMISER  
L'INDÉPENDANCE ET DE LA PLANIFICATION  
DES MISES EN LIBERTÉ SOUS CONDITION  
POUR DES RAISONS DE COMPASSION.

## **Délinquants âgés**

Les détenus des établissements fédéraux qui ont 50 ans ou plus représentent 18 % de la population carcérale fédérale, ce qui reflète le « grisonnement » de la population canadienne. Le traitement des maladies chroniques dans les services correctionnels, y compris le cancer, l'emphysème, le diabète et les maladies cardiovasculaires, devient un problème plus en plus pressant. En effet, la population de délinquants vieillit et un grand nombre de détenus mourront en établissement carcéral. Nous savons que l'architecture et l'infrastructure matérielle de l'établissement

type ne sont pas conçues pour des délinquants vieillissants ou âgés. La population carcérale n'est pas en santé – le mode de vie antérieur à l'incarcération se caractérise généralement par des problèmes, tels la toxicomanie chronique et (ou) l'alcoolisme, l'itinérance, l'usage du tabac et la mauvaise alimentation, dont l'effet combiné est dur pour la santé physique.

Le vieillissement de la population de délinquants soulève de nombreux problèmes sur le plan de la santé physique pour le Service correctionnel du Canada, dont les plus importants sont :

- Les déplacements physiques et l'accessibilité;
- Les soins pour maximiser l'indépendance;

en établissement carcéral. Je crois que le SCC a l'obligation d'atténuer les risques pour la santé en établissant carcéral, donc de réduire le risque de transmission dans la collectivité.

En décembre 2006, le gouvernement a annoncé que le Service annulerait une initiative de tatouage sécuritaire mise à l'essai dans six établissements correctionnels fédéraux depuis août 2005. La

décision a été prise malgré une évaluation plutôt positive concluant que l'initiative a fait ses preuves, c'est-à-dire qu'elle permet de réduire les méfaits et le risque tout en améliorant la santé et la sécurité du personnel, des détenus et du grand public. Il serait justifié de réexaminer cette initiative.

## **10. JE RECOMMANDE QU'UN ÉVENTAIL COMPLET DE MESURES DE RÉDUCTION DES MÉFAITS SOIENT MISES À LA DISPOSITION DES DÉTENUS FÉDÉRAUX.**



Un rapport de recherche récent du SCC, sur un questionnaire auto-administré pour un sondage de 2007 auprès des détenus, révèle que les délinquants adoptent des comportements à risque élevé juste avant d'entrer en établissement carcéral et durant leur incarcération. Ce rapport fait état que même si de nombreux détenus savent que des articles de réduction des méfaits sont à leur disposition et même si les mesures sont prises comme prévu, il y a place à optimiser l'utilisation de ces articles en réduisant les difficultés d'accès, y compris les problèmes observés touchant les distributeurs automatiques, les questions de respect de la vie privée et de confidentialité et le comportement des autres détenus<sup>6</sup>.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition stipule que les délinquants fédéraux ont droit à des traitements et des soins médicaux conformes aux normes professionnelles admises. Refuser aux détenus l'accès aux mêmes mesures de réduction des méfaits offertes dans la collectivité, qui ne présentent pas un risque impossible à gérer pour la sécurité, soulève des préoccupations en matière de droits de la personne. La littérature scientifique et médicale sur les programmes d'aiguilles et de seringues en établissement carcéral donne à penser que ces initiatives réduisent les comportements à risque et la propagation des maladies infectieuses transmissibles par le sang qui découle du partage des aiguilles, n'accroissent pas la consommation ni l'injection de drogues et ne mettent pas en danger la sécurité et la protection du personnel ni de l'établissement<sup>7</sup>. Le Service a étudié la question comme mesure de réduction des méfaits, mais elle n'a pas reçu d'accueil favorable malgré les preuves scientifiques et une recommandation semblable par son propre Comité consultatif des soins de santé. C'est un fait que le VIH et le VHC s'acquièrent, se transmettent et se propagent

6. SCC, Résumé des premiers résultats du Sondage national de 2007 auprès des détenu(e)s sur les maladies infectieuses et les comportements à risque, mars 2010.

7. Voir, par exemple, Sous la peau : Témoignages individuels démontrant la nécessité de programmes d'échange de seringues en prison. Réseau juridique canadien VIH/sida, Toronto : 2010.

## B. LES ENJEUX EN MATIÈRE DE SOINS DE SANTÉ PHYSIQUE

Les maladies infectieuses et la réduction des métaits en établissement

Le taux d'infection au virus de l'immunodéficience humaine (VIH) est de sept à dix fois plus élevé chez les détenus que dans l'ensemble de la population. Les taux de prévalence estimatifs de l'hépatite C (VHC) sont de 30 à 40 fois supérieurs en établissement carcéral que dans la société en général. En 2008, 219 délinquants

incarcérés étaient porteurs séropositifs du VIH et 3 903 autres, soit environ 30 % de la population totale, avaient une infection au VHC. En 2008, parmi les nouveaux délinquants admis dans des établissements fédéraux, 87 étaient porteurs du VIH et 934 étaient atteints du VHC<sup>5</sup>. Les taux d'hépatite C ont augmenté d'environ 50 % entre 2000 et 2008.

Il faut considérer le contrôle des maladies

infectieuses dans les services correctionnels fédéraux d'abord et avant tout comme une

question de santé publique. Une bonne santé en établissement carcéral veut dire une bonne santé publique. Devant l'ampleur des risques et des besoins, on offre aux détenus des établissements fédéraux une gamme limitée de moyens de

réduction des métaits, y compris les condoms, les digues dentaires et la désinfection à l'eau de Javel.

le milieu de traitement clinique plus ouvert des centres psychiatriques du SCC. Certains de ces délinquants ne peuvent pas être déclarés incaptes ou refusent de consentir à un traitement. Un pourcentage de ce groupe de délinquants est très difficile à gérer dans des établissements réguliers, à cause de leur comportement agressif, prédateur ou d'autocommunication.

Même si l'USD possède l'infrastructure pour contrôler le risque, les détenus atteints de troubles mentaux n'ont pas accès aux services, aux traitements ou aux programmes permettant de traiter leur état psychiatrique sous-jacent. L'Unité est censée être une solution de dernier recours – pas un lieu de détention des délinquants atteints de graves problèmes mentaux que d'autres unités du système ne semblent pas être en mesure de gérer. Il ne s'agit certainement pas de l'option la moins restrictive.

9. LE SERVICE DEVAIT MENER UN EXAMEN EXPERT ET INDÉPENDANT DE L'ÉTAT DE SANTÉ MENTALE DES DÉTENUIS LOGÉS À L'UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION (USD), QUI COMPRENDRAIT DES OPTIONS ET DES RECOMMANDATIONS EN VUE DE LA GESTION DE CES DÉLINQUANTS PAR LES MOYENS LES MOINS RESTRICTIFS ET LES PLUS APPROPRIÉS POSSIBLE SUR LE PLAN CLINIQUE.

5. Témoignage du SCC devant le Comité permanent de la santé, le 11 mai 2010.

METTRE RÉGULIÈREMENT À JOUR LE PGC  
POUR QU'IL SERVE D'OUTIL DANS LE CADRE  
DU CONTINUUM DE SOINS.

## 8. IL FAUDRAIT QU'UN PLAN DE GESTION

CLINIQUE (PGC) MIS À JOUR ACCOMPAGNE

CHAQUE DÉLINQUANT QUI SORT D'UN

CENTRE DE TRAITEMENT RÉGIONAL POUR

RETOURNER À SON ÉTABLISSEMENT

D'ORIGINE. CE PLAN DEVAIT COMPRENDRE

DES RENSEIGNEMENTS ET DES

INSTRUCTIONS DE BASE À COMMUNIQUER

AU PERSONNEL DE PREMIÈRE LIGNE, DONT

LE CONTENU RESPECTE LES NORMES

DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS

PERSONNELS OU DE CONFIDENTIALITÉ.

## Le rôle de l'Unité spéciale de détention (USD)

De plus en plus de délinquants atteints de

maladie mentale sont détenus dans des conditions

à sécurité maximale renforcée à la seule Unité

spéciale de détention (USD) du Canada, même

si ce milieu hautement sécurisé et contrôlé

n'est pas propice au traitement clinique des

problèmes de santé mentale. D'après le Service,

il y a une hausse très marquée du nombre de

délinquants atteints de graves troubles mentaux

de l'USD qui ne répondent pas aux critères

d'admission des établissements psychiatriques

régionaux, ou qui ne peuvent pas être traités par

de leur état à l'établissement d'origine.

ni recommandations pour la stabilisation continue

des soins sinon aucune, sans ordonnance de suivi,

régional avec peu d'instructions sur la continuité

délinquants qui sortent de l'hôpital psychiatrique

Dans le cas d'un délinquant qui quitte un centre

de traitement et retourne à son établissement

d'origine, il est tout simplement inacceptable

d'omettre de communiquer les renseignements

propres à son cas. Personne ne risque de déroger

à la confidentialité en instruisant le personnel de

première ligne de la meilleure façon de gérer un

délinquant dont les soins, l'observation et la garde

relèvent de sa responsabilité directe. Les employés

de première ligne n'ont pas besoin de connaître

le diagnostic ni le cheminement clinique, mais ils

devraient recevoir des instructions sur la meilleure

façon d'aborder et de traiter les comportements

et symptômes sous-jacents liés à un diagnostic

de problèmes mentaux. Ils ont également des

obligations de diligence qui semblent vainement

contrecarrées par une interprétation trop

circconspecte de la confidentialité patient-client.

## 7. IL FAUDRAIT ÉLABORER UN PLAN DE

GESTION CLINIQUE (PGC) POUR TOUS LES

DÉLINQUANTS QUI SONT ATTEINTS DE

GRAVES PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE,

S'AUTOMUTILIENT OU FONT DES TENTATIVES

DE SUICIDE EN ÉTABLISSEMENT. IL FAUDRAIT

BEC appuie les efforts du SCC pour simplifier la déclaration courante des cas de recours à la force et ses obligations d'examen, mais quand il s'agit de blessures physiques graves ou que des vies sont en jeu, nous croyons qu'il est préférable de se montrer aussi vigilant et diligent que possible. Il est impératif de voir l'utilisation du matériel de contrainte comme un recours à la force, ce qui veut dire que les critères de déclaration et d'examen s'appliquent.

6. JE RECOMMANDE AU SERVICE DE SOUMETTRE EN PRIORITÉ DES VERSIONS RÉVISÉES DES DIRECTIVES DU COMMISSAIRE INITIULÉES PRÉVENTION, GESTION ET INTERVENTION EN MATIÈRE DE SUICIDE ET D'AUTOMUTILATION ET UTILISATION DE MATÉRIEL DE CONTRAINTE POUR DES RAISONS DE SANTÉ, EN ACCORD AVEC LES MEILLEURES PRATIQUES ADMISES, Y COMPRIS AVEC LES NORMES DE JUSTICE PÉNALE SUR LE TRAITEMENT DES DÉTENUÉS DE L'AMÉRICAIN BAR ASSOCIATION (CRIMINAL JUSTICE STANDARDS ON THE TREATMENT OF PRISONERS) EN DATE DE FÉVRIER 2010 – NORME 23-5.9 SUR LE RECOURS AUX MÉCANISMES ET AUX TECHNIQUES DE CONTRAINTE.

#### Plans de gestion clinique

##### Résumé de cas : Un délinquant

d'établissement à sécurité maximale est transféré à un centre de traitement régional (hôpital psychiatrique) pour évaluation. Après trente-deux jours, on le libère et le renvoie à son établissement d'origine. À son retour, aucun plan de gestion ou de traitement clinique n'est en place. Il n'y a aucun échange d'information avec le personnel de première ligne sur les meilleurs moyens de traiter son comportement et ses symptômes de santé mentale. Le délinquant est alors placé en isolement, où son état s'aggrave, puis renvoyé au centre de traitement.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, mon Bureau a fait ressortir la nécessité d'élaborer et de mettre en application des lignes directrices complètes sur les plans de gestion clinique (PGC). Ces PGC devraient comprendre une section à l'intention des membres du personnel de première ligne pour les aider à comprendre et à gérer adéquatement les comportements et les symptômes des détenus atteints de troubles mentaux aigus. Même si les unités opérationnelles ont reçu la version provisoire de ces lignes directrices, les cliniciens du SCC ne semblent pas les utiliser souvent ni même les reconnaître officiellement. Notre bureau continue de prendre connaissance de cas de

- Il faudrait appliquer la contrainte physique en tout dernier recours et aussi brièvement que possible, dans l'objectif de préserver la vie et comme option la moins restrictive.
- Il faudrait en tout temps préserver la dignité du délinquant quand on a recours à du matériel de contrainte.
- Il ne faudrait en aucun cas faire des injections forcées à un délinquant non consentant et qui n'a pas été déclaré inapte, quand il est soumis à un système de contrainte Pinel.
- Chaque cas de recours à la force et à du matériel de contrainte devrait être considéré comme une situation de recours à la force.

En ce qui concerne ce dernier point, la position du Service est qu'il ne faut jamais considérer comme un cas de recours à la force devant être signalé une situation où le délinquant se conforme de son gré au recours au matériel de contrainte ou en fait la demande, en réponse à ses actes d'automuñition. Le BEC voit les choses autrement. Les politiques doivent être en accord avec le point de vue selon lequel le recours à la contrainte (ou au contrôle physique) en réponse à l'automuñition est une intervention qui vise à préserver la vie, mais pas un traitement médical; il faudrait donc classer et

traiter toute intervention du genre comme un cas de recours à la force à signaler.

Pour le SCC, la question de signaler ou de ne pas signaler un recours à la force lorsqu'on utilise du matériel de contrainte se résume au fait que les quelques récidivistes qui s'automuñissent dans la phase aigüe de leur maladie accaparent considérablement les ressources cliniques ainsi que les effectifs de la sécurité et de la gestion des cas. Mon bureau sait que l'on peut attribuer jusqu'à la moitié des cas de recours à la force dans une même région à quelques délinquants ayant un comportement d'automuñition chronique. Le



## Utilisation du matériel de contrainte à des fins de soins de santé

**Résumé de cas :** Peu avant sa mise en liberté sous condition, une délinquante commence à adopter des comportements d'autodestruction dont la gravité et la durée vont en augmentant. Bien que ses problèmes de santé mentale et ses difficultés d'adaptation en établissement soient documentés, elle purge la plus grande partie de sa peine en isolement. Presque à chaque tentative d'automutilation, son comportement est géré avec des interventions exagérément restrictives et punitives ou à des fins de sécurité qui nécessitent souvent le recours à la force, y compris l'adoption de la technique de contrainte en position debout. (Contrainte qui consiste à laisser la délinquante debout, parfois pendant des heures, avec des entraves la soumettant

Les directives du commissaire, Prévention, gestion et intervention en matière de suicide et d'automutilation et Utilisation de matériel de contrainte pour réduire le risque d'automutilation ou de suicide, sont en cours d'examen depuis longtemps. En ce qui concerne l'utilisation et l'application de matériel de contrainte aux quatre extrémités ou à six points d'attache (c. à-d. le système de contrainte Pinel) pour gérer les comportements d'automutilation ou de suicide, nous réitérons les préoccupations déjà exprimées

à une clé de poignet arrière renforcée.) Dans son cas, on appliquait une pression pour causer de l'inconfort lorsqu'elle refusait de se calmer ou essayait de se jeter par terre. Malgré les nombreuses consultations entre l'administration régionale et la direction générale sur la meilleure méthode ou technique pour empêcher cette délinquante de s'infliger des blessures, il semble que l'on n'ait mis en place aucun plan de gestion clinique pour traiter ses problèmes mentaux chroniques. Fait significatif, les comportements « d'adaptation » difficiles, qui ont été adoptés par cette délinquante durant son maintien en incarcération ont pratiquement cessé depuis sa mise en liberté sous condition.

par le Bureau, car notre examen actuel de la question du recours à la force laisse supposer qu'il y a des problèmes importants et continus de respect des politiques partout au pays :

■ Il faudrait que l'utilisation de la contrainte physique soit reconnue comme un moyen d'intervention extraordinaire visant à protéger un délinquant de son comportement d'automutilation.

#### 4. JE RECOMMANDE AU SERVICE

D'ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE ET

UN PLAN D'ACTION NATIONALE RÉVISÉS POUR

TRAITER DES BESOINS DES DÉLINQUANTS

QUI S'AUTOMUTILIENT, QUI RÉPONDENT

PRÉCISÉMENT AUX PRÉOCCUPATIONS

DOCUMENTÉES QUE MON BUREAU A

SOULEVÉES. CETTE STRATÉGIE ET CE PLAN

D'ACTION RÉVISÉS DEVRAIENT COMPRENDRE :

- UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT

PERMANENT.

- UN PROGRAMME OU PLAN DE

TRAITEMENT ÉPROUVÉ ÉTAYÉ PAR LA

RECHERCHE CLINIQUE.

- UN ENGAGEMENT ENVERS LE(S)

MILIEU(X) PHYSIQUE(S), Y COMPRIS

L'ACCÈS À DES UNITÉS DE SOINS POUR

LES BESOINS COMPLEXES (USBC) POUR

LES DÉLINQUANTS ET DÉLINQUANTES,

PROPOC À UNE APPROCHE

THÉRAPEUTIQUE AXÉE SUR LE PATIENT

ET SUR LE CONTINUUM DE SOINS, POUR

LA GESTION DES COMPORTEMENTS

D'AUTOMUTILISATION DANS LES

ÉTABLISSEMENTS.

#### 5. JE RECOMMANDE DE DESIGNER AU MOINS

UNE UNITÉ DE SOINS INTERMÉDIAIRES

DANS CHAQUE RÉGION ET DE METTRE EN

PLACE UNE CAPACITÉ SPÉCIALISÉE DE SOINS

INTERMÉDIAIRES (EN SUS DES UNITÉS EN

MILIEU DE VIE STRUCTURÉ ACTUELLES) POUR

LES DÉLINQUANTES.

Comme les membres de cette nouvelle initiative se limitent au personnel régional, on ne sait pas clairement si une telle initiative est un complément ou un soutien pour la stratégie nationale et le plan d'action national du SCC, qui sont encore à l'état provisoire. De l'avis de mon Bureau, l'approche du SCC pour se pencher sur la question de l'automutilation exige une cohérence interne et l'intégration des efforts. Il reste nécessaire d'améliorer les orientations et l'encadrement relatifs à cette question au niveau national, parce que la cession de la responsabilité et de l'imputabilité aux autorités régionales ne constitue pas une stratégie nationale. Une telle stratégie aurait une approche complète de continuité des soins au sein d'un cadre pour la santé mentale, et une source de financement réservée et durable. Nous savons que dans la région du Pacifique, le Service met à l'essai une Unité de soins pour les besoins complexes (USBC) qui pourra loger des hommes délinquants qui s'automutilent, provenant de partout au pays. On n'a pas encore adopté les propositions visant à créer en région des unités de soins intermédiaires spécialisées pour gérer les délinquants ayant des problèmes mentaux – y compris ceux qui ont un déficit cognitif ou intellectuel, des antécédents d'automutilation ou de suicide, ou qui sortent d'un centre de traitement – parce que cette composante de la stratégie globale en matière de santé mentale du

SCC n'est pas financée. Comme je l'ai déjà fait remarquer, la nécessité de combler cette lacune, c'est-à-dire cette option à mi-chemin entre les soins primaires et les soins hospitaliers de courte durée donnés dans les centres de traitement régionaux, se fait de plus en plus pressante. De nombreux délinquants vivent difficilement la transition entre les services cliniques offerts aux centres de traitement et le retour à leur mode d'incarcération en établissement. Beaucoup de détenus aussi atteints de maladie mentale ne répondent tout simplement pas aux critères d'admission dans un centre de traitement. En conséquence, la majorité des délinquants atteints de troubles mentaux complexes sont gérés dans le milieu pénitentiaire, où les programmes et les ressources en santé mentale sont limités. Les unités de soins intermédiaires qui offrent un milieu thérapeutique appuyé par une équipe interdisciplinaire en santé mentale pourraient réduire la probabilité qu'un délinquant ait besoin de soins de courte durée dans un centre de traitement. Ces unités permettraient d'assurer la continuité des soins pour les clients libérés d'un centre de traitement, de réduire le recours à l'isolement pour gérer les délinquants atteints de troubles mentaux ainsi que le nombre d'interventions d'urgence en santé mentale et leur intensité.

L'approche globale du SCC relative à la santé mentale et à l'automutilation.

Sous ce rapport, nous avons fait des

commentaires importants sur la version provisoire

de la stratégie nationale et du plan d'action

national visant à répondre aux besoins des

délinquants qui s'automutilent, que le SCC a

communiquée à mon bureau en décembre 2009.

Nous louons cet effort qui apporte des réponses

aux questions que nous avons soulevées dans des

rapports annuels précédents et des enquêtes en

cours. Nous rappelons au SCC qu'il n'a pas encore

complètement donné suite à nos recommandations

détaillées, que nous résumons ci-dessous :

#### ■ Il faudrait traiter l'automutilation en

établissement comme un enjeu touchant

les soins de santé mentale, au lieu d'en

faire une question concernant la sécurité,

le comportement, l'adaptation ou la

discipline.

#### ■ Il faudrait mettre en place un Plan

de gestion clinique (PGC) – avec

mesures de prévention, d'intervention

et de traitement – pour gérer les

délinquants ayant un comportement

d'automutilation chronique.

#### ■ Il faudrait clairement définir les rôles,

la responsabilité et l'imputabilité aux

niveaux pénitentiaire, régional et

national en matière de gestion des cas

d'automutilation.

#### ■ Le SCC devrait établir immédiatement

des unités spécialisées dans la gestion

des délinquants qui ont un comportement

d'automutilation chronique, dans chaque

région.

#### ■ Il faudrait convertir la version provisoire

de la stratégie nationale et du plan

d'action national en directive du

commissaire pour rehausser le caractère

primordial et le profil de cet enjeu.

Au 1<sup>er</sup> avril 2010, le projet pilote de l'Équipe

interdisciplinaire mobile de traitement,

d'évaluation et de consultation (EIMTEC) –

qui avait été utilisé pour fournir un soutien

aux unités opérationnelles dans la gestion de

l'automutilation – a pris fin. Le Comité régional

de gestion de la prévention du suicide et de

l'automutilation (CRGPISA) a été établi à sa place.

Un communiqué interne précise que ces comités

appuieront le personnel de première ligne dans

la gestion des délinquants qui s'automutilent tout

en encourageant et en aidant les établissements à

communiquer leurs meilleures pratiques et leurs

approches cliniques novatrices.

encourageant que le Service fasse des progrès dans cette initiative.

Dans l'attente des constatations et des

recommandations de l'examen externe, il faut

comprendre qu'il est dangereux et inhumain

de placer en isolement ou en isolement

cellulaire des délinquants à risque de suicide ou

d'automutilation grave.

### 3. JE RECOMMANDE QU'IL SOIT INTERDIT

DE PLACER EN ISOLEMENT PROLONGÉ LES

DÉLINQUANTS À RISQUE DE SUICIDE OU

D'AUTOMUTILATION GRAVE ET CEUX QUI ONT

DE GRAVES PROBLÈMES MENTAUX.

L'automutilation dans les établissements

L'an dernier, j'ai signalé que le nombre d'incidents

d'automutilation chez les délinquants sous

responsabilité fédérale était en hausse. Selon

les estimations, 25 % de la population des

délinquantes a des antécédents relatifs à une

forme quelconque d'automutilation, dont certaines

formes extrêmes et rares (par ex., se cogner la tête

à répétition), qui entraînent des lésions corporelles

permanentes.

Dans les cas les plus graves d'automutilation, il

y a souvent un mince écart entre une intervention

de sécurité ou le recours à la force (isolement,

sans sanctions disciplinaires ou accumulation

d'accusations d'infraction disciplinaire) et

une intervention clinique. Trop souvent, une

intervention disciplinaire vient seulement

exacerber les symptômes de souffrance morale

sous-jacents qui risquent de dégénérer en

automutilation chronique. Les délinquants qui

s'automutilent à répétition sont souvent trimbalés

d'un centre de traitement à leur établissement

d'origine, dans certains cas pour offrir un rpit

au personnel de première ligne. Les agents

de correction de première ligne ont rarement

l'expertise ou le soutien d'un spécialiste pour

répondre adéquatement à ce problème grandissant

dans le système correctionnel; toutefois, cela ne

suffit pas à justifier le transfèrement des détenus

de façon contraire à la loi et aux considérations

liées aux politiques.

Par comparaison, les délinquantes

s'automutilent davantage que leurs homologues

masculins. Au cours de la dernière année, mon

personnel s'est fait un devoir de rencontrer les

cadres supérieurs des Services de santé et du

secteur des délinquantes pour examiner les cas

chroniques portés à notre attention dans les

RAPSIT (rapports de situation quotidiens) et les

visites d'établissement par mes employés. Les

réunions au niveau national ont pour but de

s'assurer que les plans de traitement individuel

et les suivis de cas appropriés sont in place. En

outre, nous profitons de l'occasion pour examiner

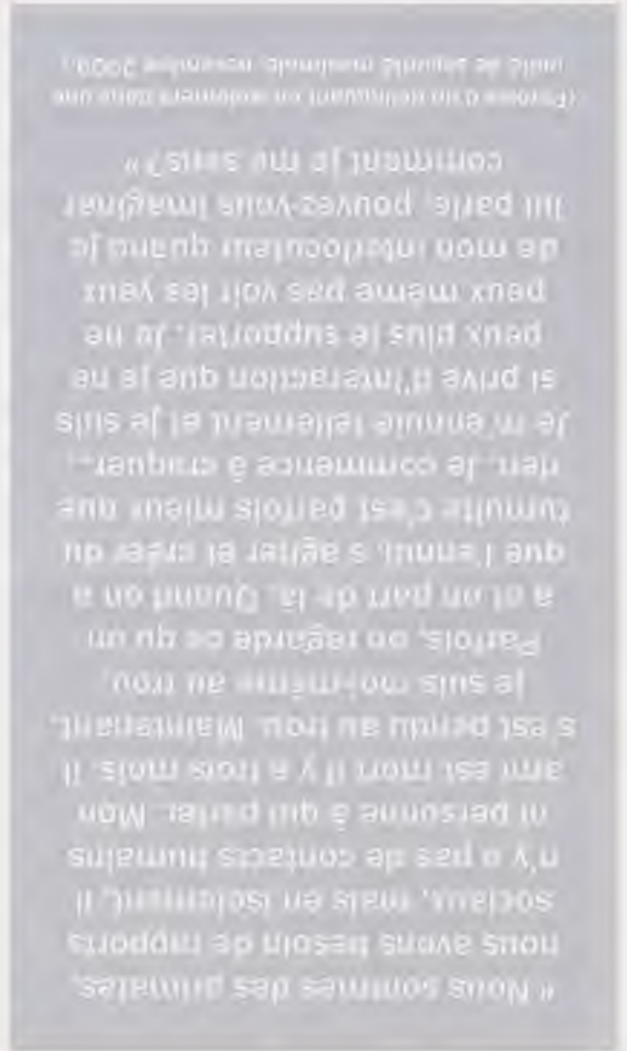
les domaines qui nous préoccupent concernant

Dans les normes internationales en matière de droits humains, on reconnaît qu'il faudrait réserver l'isolement cellulaire à des cas très exceptionnels pour des périodes aussi brèves que possible et l'utiliser seulement en dernier recours. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies considère que cette pratique contrevient dans certains cas aux règles de droit international et qu'elle représente un traitement ou un châtiment cruel, inhumain ou dégradant. Le recours prolongé à l'isolement pour gérer les détenus est rarement justifié. Il est de plus en plus reconnu dans le monde et admis unanimement par les spécialistes qu'il faudrait interdire le recours à l'isolement cellulaire pour les détenus atteints de troubles mentaux et que cette pratique ne devrait jamais remplacer des soins de santé mentale appropriés. À la lumière de ce qui précède, il est particulièrement inquiétant que le nombre de cas d'isolement et la durée de l'isolement soient en hausse dans les établissements correctionnels fédéraux. Dans certains établissements à sécurité maximale, il y a parfois jusqu'à un tiers de la population carcérale en isolement. Au cours de la dernière année, le nombre de délinquants placés chaque jour en isolement s'élevait en moyenne à un peu plus de 900. En 2008-2009, il y a eu plus de 7 600 placements en isolement préventif. Le nombre moyen de jours accumulés en isolement préventif était de 95. La population en isolement

de longue durée (plus de 120 jours) est en hausse, et les données de l'instantané du 12 avril 2009 ont révélé que 177 détenus avaient passé plus de 120 jours en isolement cellulaire. Près de 40 % des détenus ont passé plus de 60 jours en isolement. Compte tenu des lacunes dans le traitement approprié de la santé mentale et le recours à l'isolement comme stratégie de gestion de la population, il est évident qu'un pourcentage appréciable de la population en isolement présentera des troubles mentaux. En réponse aux constatations et aux recommandations suite au décès d'Ashley Smith, le SCC a convenu de faire un examen opérationnel de l'isolement de longue durée des délinquants atteints de maladie mentale. Je trouve encourageant que le Service fasse des



## La santé mentale et l'isolement



En le milieu correctionnel, les délinquants atteints de troubles mentaux ne comprennent pas toujours les règles de la vie dans un établissement

carcéral, ne s'y conforment pas et ne s'y adaptent pas. Ils souffrent parfois de pensée illogique, d'idées délirantes, de paranoïa et de graves sautes d'humeur. Les comportements irrationnels et compulsifs liés à leur affliction individuelle aboutissent parfois à des confrontations verbales ou physiques avec le personnel ou d'autres détenus, ce qui les conduit souvent à des accusations d'infraction disciplinaire et de longues périodes d'isolement.

Au cours de la dernière année, j'ai souvent fait valoir clairement qu'il ne faudrait pas placer les délinquants atteints de troubles mentaux en isolement ni les soumettre à aucune condition ressemblant de près à l'isolement cellulaire. L'isolement n'est pas thérapeutique. Trop souvent, il aggrave les problèmes de santé mentale sous-jacents. Un détenu en isolement cellulaire est confiné à sa cellule 23 heures sur 24 et exposé à peu de stimulation sensorielle ou mentale, parfois des mois durant. Privé de contacts sociaux et d'interaction satisfaisants avec autrui, le détenu en isolement cellulaire risque de se replier sur lui-même, de « passer à l'acte » ou de régresser. La recherche révèle qu'un tiers des détenus en isolement cellulaire et jusqu'à 90 % d'entre eux subissent des effets indésirables dont l'insomnie, la confusion, des sentiments de désespoir et d'abattement, des hallucinations, des perceptions déformées et la psychose<sup>4</sup>.

4. Sharon Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, Londres, 2008.

collectivité, y compris les visites familiales privées

ou les demandes de permissions de sortir avec

escorte, parce que les documents nécessaires n'ont

pas été complétés.

#### 1. JE RECOMMANDE AU SERVICE

D'AMÉLIORER SES EFFORTS DE

RECRUTEMENT DES PROFESSIONNELS

DE LA SANTÉ MENTALE, Y COMPRIS

D'ENVISAGER LA POSSIBILITÉ

D'ACCORDER DES EXEMPTIONS DU TAUX

DE RÉMUNÉRATION ET DE TRAVAILLER

DE CONCERT AVEC LES ORGANISMES DE

RÉGLEMENTATION PROFESSIONNELLE

CONCERNANT LE CHAMP D'ACTIVITÉS, LA

FORMATION, LA TRANSFÉRABILITÉ ET LE

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL.

#### 2. JE RECOMMANDE AU SERVICE

DE RENOUELER SES NORMES DE

RECRUTEMENT DES AGENTS DE CORRECTION

POUR S'ASSURER QUE LES NOUVELLES

RECRUES POSSÈDENT LES CONNAISSANCES,

LES COMPÉTENCES PERSONNELLES ET LE

NIVEAU DE SCOLARITÉ REQUIS POUR GÉRER

LE NOMBRE CROISSANT DE DÉLINQUANTS

AYANT UN PROFIL DE TROUBLES MENTAUX.

après de personnes atteintes de troubles mentaux. Des études et une formation en santé mentale spécifiques, supérieures et continues sont d'autres éléments clés d'une approche globale de la dotation des postes de première ligne en milieu correctionnel<sup>3</sup>. Comme je l'ai déjà mentionné, c'est autant une question de polarisation et de priorités que d'effectifs. Par exemple, les psychologues d'établissement carcéral soutiennent qu'ils passent la plus grande partie de leur temps à faire des évaluations du risque, au lieu de fournir des services de traitement clinique et de réadaptation. D'un point de vue pratique, une pénurie de ressources psychologiques en milieu carcéral pourrait faire en sorte que les délinquants restent incarcérés plus longtemps qu'ils ne le devraient normalement. Les audiences de semi-liberté et de libération conditionnelle risquent d'être retardées et les demandes retirées parce que les évaluations du risque ne sont pas faites ou terminées à temps pour les audiences devant la Commission des libérations conditionnelles. On risque de refuser, reporter ou suspendre complètement l'accès à la

soutien et d'intervention en santé mentale. Le Service est actuellement aux prises avec un taux de vacance de plus de 20 % en ce qui a trait aux postes en psychologie seulement. La difficulté d'attirer de nouvelles recrues dans le secteur des services correctionnels – y compris d'offrir un salaire intéressant et concurrentiel ainsi que des conditions de travail se comparant à celles des normes de pratique dans le domaine –, va probablement augmenter. En même temps, le Service doit également adopter une stratégie d'embauche du personnel de première ligne mettant davantage l'accent sur les habiletés, les compétences, les connaissances et les qualités requises pour gérer un éventail de plus en plus complexe de problèmes et de troubles mentaux. En ce qui concerne les qualités personnelles, la patience, la compassion et l'empathie sont des atouts indispensables pour travailler efficacement avec une population atteinte de maladie mentale. De bonnes aptitudes à la communication et la capacité de travailler dans un milieu interdisciplinaire sont autant de qualités personnelles importantes pour travailler

3. Voir, par exemple, *Rôle de l'agent de correction dans un centre de traitement*, Service correctionnel Canada, février 2010.

leurs homologues de sexe masculin. Dans cette

même région, on estime que le taux de prévalence

des troubles mentaux chez les délinquantes

dépasse 50 %. Il est hors de doute que ces chiffres

représentent un problème décourageant pour le

Service correctionnel<sup>2</sup>.

Certaines initiatives prometteuses – le

lancement d'un programme de formation pour

sensibiliser le personnel de première ligne à la

santé mentale, de nouveaux fonds totalisant plus

de 60 millions de dollars depuis 2005, le dépistage

des troubles mentaux à l'évaluation initiale et la

mise en œuvre d'un programme communautaire

de santé mentale – démontrent l'engagement du

SCC envers ce secteur préoccupant hautement

prioritaire. Des progrès doivent encore être réalisés

en ce qui a trait aux éléments suivants :

■ **retards dans le recrutement et le maintien**

**en poste des professionnels de la santé**

**mentale;**

■ **utilisation insuffisante des places dans les**

**établissements de traitement régionaux**

**(hôpitaux psychiatriques désignés);**

■ **infrastructure inadéquate pour répondre**

**aux besoins grandissants;**

■ **manque de financement pour créer des**

**unités de soins de santé mentale**

**« intermédiaires »;**

■ **sous-utilisation des plans de gestion**

**clinique pour gérer les délinquants**

**atteints de troubles mentaux qui ont de**

**très grands besoins;**

■ **trop grande dépendance envers**

**l'isolement comme moyen de gérer**

**les délinquants atteints de problèmes**

**mentaux;**

■ **obstacles à l'admission dans les**

**établissements de traitement régionaux.**

Il ne faut pas sous-estimer les défis auxquels fait

face le Service sur le plan du recrutement et du

maintien en poste des professionnels de la santé

mentale. Bien que le Service soit l'employeur qui

embauche le plus de psychologues au pays, de

nombreux établissements manquent actuellement

d'effectifs, de fonds ou de matériel pour faire face

adéquatement à la demande croissante de

## A. PRESTATION DES SOINS DE SANTÉ MENTALE ET SOUTIEN EN LA MATIÈRE

Augmentation de la prévalence des problèmes de santé mentale

Dans le rapport annuel de l'an dernier, j'ai

mentionné que la santé mentale est l'une des plus grandes sources de préoccupation dans le système correctionnel actuel. Le nombre de délinquants

présentant des troubles mentaux graves continue

d'augmenter. Le taux de prévalence de la maladie

mentale chez la population de délinquants dépasse de loin celui de la société en général. Nous

estimons qu'au moins un délinquant sur quatre

nouvellement admis dans le système correctionnel fédéral présente une forme quelconque de troubles mentaux. Beaucoup sont aux prises avec un

trouble concomitant comme la toxicomanie.

D'après les documents internes du SCC, 35

% des délinquants de sexe masculin de la région

de l'Atlantique reçoivent des soins de santé

mentale. Dans la région du Pacifique, un examen récent des dossiers du SCC révèle que le taux de

prévalence des délinquants qui présentent une

forme quelconque de problème mental (trouble

anxieux, trouble de l'humeur, psychose ou trouble

des conduites) ou de déficit cognitif est de 37 %.

Pour leur part, les délinquants risquent plus de

Les délinquants sous responsabilité fédérale

sont exclus de la *Loi canadienne sur la santé*

et ne sont pas couverts par Santé Canada ni

par les régimes provinciaux de soins de santé.

Avec des dépenses annuelles actuellement

supérieures à 190 millions de dollars, le Service

correctionnel du Canada fournit directement

aux délinquants des pénitenciers fédéraux les

services de santé physique et mentale essentiels.

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel*

et la mise en liberté sous condition, le Service

doit assurer l'accès raisonnable aux soins de

santé, conformément aux normes de pratiques

professionnelles admises. Le SCC est en outre

tenu de prendre en compte l'état de santé d'un

délinquant et ses besoins en soins de santé dans

toutes ses décisions, y compris le placement, le

transfèrement, l'isolement, la discipline, la mise

en liberté sous condition et la supervision.

De façon constante, la prestation des soins et

l'accès aux soins de santé constituent les principaux

motifs de plainte des délinquants. Au cours de la

dernière année, le personnel du BEC a répondu

à plus de 700 plaintes et demandes des détenus

concernant la santé physique et mentale. Les

sections qui suivent résument les préoccupations

relatives à ce volet du système correctionnel.

délinquants autochtones et des détenus atteints de maladie mentale.

Toutes ces activités se déroulent dans un Bureau de dimensions plutôt réduites avec un budget d'exploitation modeste. Chaque année, nos enquêteurs, analystes et agents de réception des plaintes répondent fidèlement à des milliers de plaintes et de demandes individuelles des délinquants. Je ne peux pas affirmer avec certitude que le Bureau met toutes ses priorités au bon endroit, mais je peux vous dire que je vois mes fonctions de directeur général comme un honneur et un privilège. En déposant le présent rapport annuel au Parlement et en communiquant directement nos inquiétudes aux Canadiens, j'ose espérer que le Bureau apporte une contribution appréciable dans la résolution des préoccupations des délinquants purgant une peine de ressort fédéral, tant sur le plan individuel qu'à l'échelle du système.

Ivan Zinger, LL.B., Ph.D.  
Directeur général et avocat principal

respect de la loi et de la politique ou de prise de décisions injuste. Avec des ressources limitées, il est essentiel de continuer à établir nos priorités de travail au fur et à mesure que nous élargissons notre compétence dans la conduite d'enquêtes systémiques et approfondies. Envisager les choses du point de vue des droits de la personne est le meilleur moyen d'orienter nos efforts pour remplir notre mandat avec excellence et faire du BFC un employeur de choix.

Au cours de la période sur laquelle porte le rapport, nous avons également pris des mesures pour simplifier de nombreuses pratiques de gestion et d'examen du Bureau, plus particulièrement au chapitre du recours à la force, des griefs au troisième palier et du règlement des plaintes. Nous faisons preuve d'une plus grande rigueur dans les visites en établissant, y compris la présentation de rapports de suivi complets et détaillés. En conformité avec nos priorités organisationnelles, notre équipe d'enquêteurs passera plus de temps à examiner les conditions de détention générales et nous surveillerons de plus près le recours à l'isolement et aux soi-disant unités « de besoins spéciaux », de même que la situation des

## MESSAGE DU DIRECTEUR EXÉCUTIF

Dans la période sur laquelle porte le rapport, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) a terminé un exercice global exhaustif d'établissement de ses priorités et de planification stratégique. En conséquence, le BEC a l'intention de mieux cibler cinq priorités organisationnelles clés en matière d'enquêtes, d'analyse et de politiques : l'accès des délinquants aux services de santé, les conditions de détention, les décès en établissement, les questions autochtones et l'accès aux programmes pour les détenus sous responsabilité fédérale. Ces préoccupations ne sont pas nécessairement nouvelles pour le BEC; elles reflètent en réalité des aspects individuels et systémiques qui le préoccupent depuis longtemps. On sait que les questions touchant les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont de nature intersectorielle et horizontale, mais des commentaires additionnels sur la condition propre à ces femmes sont présentés pour reconnaître la place unique que les établissements régionaux pour femmes et leurs résidentes occupent dans le système correctionnel fédéral.

Dans l'exercice d'élaboration de son programme, le Bureau tente de trouver le juste milieu entre le besoin continu de services d'ombudsman accessibles et opportuns d'une part, et des réalités et contraintes opérationnelles très pratiques d'autre part – maintenir un horaire régulier de visites en établissements, faire des enquêtes plus complexes dans les unités opérationnelles, faire des entrevues avec les délinquants et traiter les appels, sans oublier la difficulté énorme et persistante d'attirer et de maintenir en poste une main-d'œuvre professionnelle, dynamique et collégiale. Avec l'arrivée de l'enquêteur correctionnel actuel, le Bureau a officiellement adopté un cadre des droits de la personne en accord avec les dispositions législatives de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et les obligations constitutionnelles de la Charte canadienne des droits et libertés. Au cours de la dernière année, le Bureau a davantage peaufiné son approche en matière de droits de la personne dans ses enquêtes sur des allégations de non-

des programmes de formation, correctionnels et professionnels; la gestion du nombre croissant de personnes atteintes de maladie mentale purgeant une peine de ressort fédéral et l'augmentation croissante du nombre d'Autochtones dans le système correctionnel – , mettront probablement à rude épreuve notre sens commun de la justice, de l'équité, de la tolérance et de la décence.



A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Howard Sapers'.

**Howard Sapers**  
Enquêteur correctionnel du Canada

carcérales augmentent, l'accès opportun aux programmes pour les délinquants, aux traitements et aux possibilités d'emploi intéressantes diminue dans une certaine mesure, ce qui retarde la réinsertion sociale « sans risque » des délinquants dans la collectivité et augmente encore plus la population à gérer et les coûts.

L'augmentation des populations carcérales tel qu'il avait été prévu, sert également à nous rappeler que les services correctionnels sont compliqués et dispendieux. Les dépenses fédérales au chapitre des services correctionnels augmentent chaque année, et on prévoit que le budget du SCC subira une hausse importante au fur et à mesure de l'entrée en vigueur de la batterie complète de réformes de la justice pénale et de la détermination de la peine. Nous devons peut-être également construire de nouveaux établissements dispendieux pour gérer la hausse de la population. Le coût moyen pour maintenir un détenu dans un établissement fédéral dépasse maintenant 100 000 \$ par année (ou un peu plus de 275 \$ par jour), ce coût était de 83 000 \$ par année en 2003-2004. Il en coûte encore plus cher pour incarcérer des délinquantes, en moyenne 180 000 \$ par personne, par année. En revanche, les coûts que représentent les délinquants supervisés dans la collectivité sont nettement inférieurs – environ un huitième de ce qu'il en coûte pour les garder en établissement. Nous devons réfléchir

sérieusement à la meilleure façon de protéger la collectivité et d'assurer le meilleur rendement de cet investissement public.

Tôt ou tard, la majorité des délinquants retournent dans la société. Nous avons donc intérêt à ce qu'ils puissent profiter de services adéquats et de programmes de réadaptation avant de réintégrer leur collectivité. Nous avons tous un intérêt direct vis-à-vis notre système correctionnel, celui d'assurer que les délinquants sont traités de manière juste, avec décence et respect. Collectivement, il en va également de notre intérêt de créer et préserver un système qui répond aux besoins des délinquants au lieu de se contenter de les isoler. Ce système augmente leurs chances de mener une vie productive et responsable en respectant la loi à leur mise en liberté.

C'est dans ce contexte d'activité législative et politique sans précédent, de hausse des populations carcérales et de montée du coût des services correctionnels que je présente le rapport annuel 2009-2010 du Bureau. Je crois que nous approchons rapidement d'un tournant important dans l'histoire des services correctionnels canadiens. Même si les voies qui se dessinent devant nous semblent se rétrécir, il nous reste des choix importants à faire. Tous les enjeux auxquels nous sommes confrontés – c'est-à-dire comment faire face à la hausse de la population carcérale, la nécessité d'élargir nos capacités pour mieux offrir

stratégiques actuelles auront des répercussions sur des personnes, nos collectivités et les fonds publics dans les prochaines décennies.

Comme la population de détenus à gérer

augmente, il faut accorder de l'attention au fait que le taux d'incarcération du Canada est élevé par rapport au reste du monde. Cette réalité touche particulièrement les peuples autochtones. Au cours

des dernières années, ces peuples ont connu la plus grande hausse du nombre de délinquants.

Le taux d'incarcération des citoyens autochtones est neuf fois plus élevé que la moyenne nationale.

Parmi les détenus sous responsabilité fédérale, un sur cinq est de descendance autochtone.

Quant aux délinquantes, la surreprésentation est encore plus frappante – 33 % des détenues sous responsabilité fédérale sont des Autochtones.

Une visite dans un pénitencier fédéral ou un établissement provincial de nos jours donne à réfléchir et lance un cri d'alarme. L'an dernier, j'ai signalé que les pénitenciers fédéraux sont en voie de devenir les plus vastes instituts psychiatriques et centres d'internement des personnes atteintes de maladie mentale au pays. Notre société

criminale, incarçère et interne en quantités alarmantes des personnes atteintes de troubles mentaux. Les systèmes de santé et de bien-être social collectifs n'arrivent malheureusement pas toujours à répondre aux besoins de ces personnes. En conséquence, de plus en plus

de personnes atteintes de maladie mentale s'enfoncent dans les rouages du système de justice pénale. La toxicomanie complique la situation. Certains délinquants, comme la jeune Ashley Smith<sup>1</sup>, meurent ou adoptent un comportement d'autommutilation derrière les barreaux parce qu'ils ne peuvent pas avoir accès aux soins, aux traitements, aux ressources et aux interventions dont ils ont désespérément besoin. Ces incidents surviennent malgré les interventions souvent quasi héroïques des employés des programmes et de la sécurité du SCC.

Il est également important de comprendre que les effets graves, bien qu'involontaires, du surpeuplement carcéral sont loin d'offrir aux détenus un milieu de vie confortable. Mis à part le problème immédiat de la capacité

physique, le surpeuplement des pénitenciers a des répercussions négatives sur la capacité du système d'assurer une incarcération sécuritaire. Il est connu que le surpeuplement carcéral peut accroître le niveau de tension, la frustration et la violence institutionnalisée au point de mettre en péril la sécurité du personnel, des détenus et des visiteurs. D'après les données du SCC, le nombre d'incidents institutionnels graves a augmenté durant l'année sur laquelle porte le rapport – y compris les décès en établissement évitables, les voies de fait, les blessures graves et le recours à la force. Au fur et à mesure que les populations

1. Ashley Smith est décédée en établissement le 19 octobre 2007. Voir le rapport *Une mort évitable* du Bureau de l'enquêteur correctionnel, 20 juin 2008.

fait louables. Ce qui me préoccupe n'a rien à voir avec les résultats visés ou souhaités, mais plutôt avec le processus et la direction empruntés pour atteindre notre but, et les conséquences non voulues de l'application de solutions simples à des problèmes complexes.

Je m'inquiète plus particulièrement du fait que les principes sous-jacents, qui orientent les pratiques et les opérations correctionnelles

depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition en 1992, ne semblent plus avoir la même actualité

qu'avant – précisément la notion de « mesures les moins restrictives possible », la reconnaissance

que les détenus conservent réellement des droits, l'idée selon laquelle les autorités correctionnelles ont le devoir d'agir équitablement ou que la mise en liberté sous condition surveillée et graduelle

est beaucoup plus sûre que la libération à la date d'expiration du mandat.

En termes clairs, le Bureau n'a rien contre le

fait de tenir les délinquants responsables de leur comportement criminel ni d'encourager ceux qui sont motivés à changer ou qui prennent conscience des aspects de leur personnalité ou de leur mode de vie qui les ont amenés à transgresser la loi. Toutefois, les changements et réformes doivent être appropriés, car la santé et le bien-être de nos détenus sous responsabilité fédérale sont d'importants enjeux d'intérêt public. Les décisions

Du point de vue opérationnel, les propositions sont aussi nombreuses que variées pour que les services correctionnels fédéraux empruntent une nouvelle direction afin de répondre aux problèmes découlant du profil changeant et de plus en plus complexe de la population carcérale. Le « programme de transformation » du Service décrit cinq grandes catégories de réformes et leurs objectifs :

- Améliorer la responsabilisation du délinquant
- Éliminer la drogue dans les établissements
- Améliorer les programmes et les interventions correctionnels
- Moderniser l'infrastructure matérielle
- Renforcer les services correctionnels communautaires

Le bureau n'est ni pour ni contre les objectifs globaux de transformation. Il est difficile de s'opposer à des initiatives visant à améliorer la sécurité des établissements correctionnels, à limiter l'entrée de la drogue dans les pénitenciers fédéraux, à améliorer la qualité et la rapidité d'exécution des programmes correctionnels et vocationnels ou à renforcer les liens entre les établissements et les collectivités de manière à mieux préparer et appuyer les délinquants pour leur mise en liberté. Ce sont des objectifs tout à

## MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Je crois que le mandat du Bureau reflète les éléments fondamentaux qui sont l'expression de nos valeurs et traditions démocratiques dans le système de justice pénale du Canada. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel fait partie d'un réseau d'organismes de surveillance dont la raison d'être est de donner aux Canadiens et parlementaires la certitude, de source indépendante, que les services fédéraux sont assurés de manière ouverte, transparente et responsable. En tant qu'ombudsman pour les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral, l'indépendance, l'impartialité et le respect des droits de la personne sont les fondements du mandat du Bureau. Comme en ont fait état des enquêtes et des rapports récents au sujet des décès en établissement, les autorités correctionnelles doivent gagner la confiance de la population vis-à-vis de ce qu'elles font derrière les portes closes des établissements carcéraux. Des mesures correctionnelles sûres et efficaces sont indissociables de la transparence, de l'ouverture et de l'imputabilité. La sécurité publique repose sur le respect de ces principes.

En ma qualité d'enquêteur correctionnel, je me suis présentée devant divers comités parlementaires délibérant sur un grand éventail de questions liées à la justice pénale, y compris la détermination de la peine et la réforme législative, la prestation des

services de santé mentale dans les établissements correctionnels, la toxicomanie ainsi que des préoccupations précises touchant les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale. Au cours de la dernière année, les parlementaires ont également abordé de nombreux autres problèmes préoccupants et prioritaires pour le Bureau, y compris les décès en établissement, les délinquantes sous responsabilité fédérale, les coûts de l'incarcération, l'accès aux programmes correctionnels et professionnels (y compris la décision de fermer les prisons agricoles) ainsi que les maladies infectieuses et la réduction des méfaits dans le système correctionnel.

L'activité législative a été inhabituellement intense dans le domaine du droit pénal et de la réforme de la détermination de la peine. Ensemble, les effets cumulatifs des lois récentes et des initiatives en suspens seront importants sur le taux d'admission, le coût ainsi que la durée et la répartition des personnes incarcérées au pays. Comme les programmes législatifs et d'élaboration des politiques ont un effet global et total, il y aura presque certainement des effets disproportionnés sur les populations les plus affligées et les plus vulnérables du Canada, y compris les peuples autochtones, les toxicomanes et les personnes atteintes de maladie mentale.

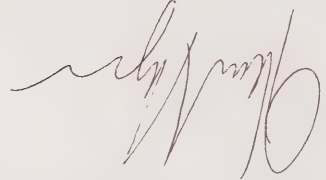
## TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL	4
MESSAGE DU DIRECTEUR EXÉCUTIF	9
1. ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ PHYSIQUE ET MENTALE	11
2. DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT	29
3. CONDITIONS DE DÉTENTION	36
4. QUESTIONS AUTOCHTONES	50
5. ACCÈS AUX PROGRAMMES	54
6. FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL	58
PERSPECTIVES DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL POUR 2010-11	62
ANNEXE A (STATISTIQUES ANNUELLES)	65
ANNEXE B (AUTRES STATISTIQUES)	79
RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA	82



"DES MESURES CORRECTIONNELLES SÛRES  
ET EFFICACES SONT INDISSOCIABLES DE  
LA TRANSPARENCE, DE L'OUVERTURE ET DE  
L'IMPARTIALITÉ"

Howard Sapers



L'enquêteur correctionnel,

distingués.

Vous m'avez agréé, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments

J'ai le privilège et le devoir conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de vous présenter le trente-septième Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Monsieur le Ministre,

L'honorable Vic Toews  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des communes  
Ottawa, Ontario

Le 30 juin 2010



IMPRIMÉ AU CANADA

ISBN : 978-1-100-52144-2

No de cat. : PS100-2010

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2010



L'Enquêteur correctionnel  
Canada

The Correctional Investigator  
Canada

Canada

# RAPPORT ANNUEL DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 2009-2010









